



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 81/2022
du 16 juin 2022
Numéros du rôle : 7506 et 7507

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 35 et 39 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales », posées par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia et W. Verrijdt, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédures

a. Par jugement du 19 janvier 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 janvier 2021, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 39 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, lu seul ou en combinaison avec l'article 48 de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il entraîne une différence de traitement entre les enfants nés en décembre 2019 et les autres enfants nés avant le 1er janvier 2020 et/ou porte atteinte aux attentes légitimes concernant les enfants nés en décembre 2019, en excluant ces enfants nés en décembre 2019 du premier terme de la comparaison à effectuer entre le taux des allocations familiales perçues en application de la loi générale relative aux allocations familiales et celui des allocations familiales dues en application de l'ordonnance du 25 avril 2019, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable et/ou un motif impérieux d'intérêt général, ni aucun rapport raisonnable de proportionnalité entre le moyen employé et le but qui serait visé ?

2. L'article 39 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, lu seul ou en combinaison avec l'article 48 de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939, viole-t-il l'article 23 de la Constitution et l'obligation de *standstill* qu'il comporte, en ce qu'il réduit sensiblement le niveau de protection des enfants nés en décembre 2019, en privant ces enfants du droit de bénéficier d'allocations familiales à partir du 1er janvier 2020 qui leur était assuré par la loi générale relative aux allocations familiales, sans qu'existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général ni qu'aucun rapport raisonnable de proportionnalité ne paraisse exister entre la réduction constatée et les objectifs poursuivis ? ».

b. Par jugement du 19 janvier 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 janvier 2021, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 39 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, lu en combinaison avec l'article 48 de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF), est-il compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 6° de la Constitution, en ce qu'il ne permet pas de tenir compte, dans le montant de référence du mois de décembre 2019 à comparer au montant dû en application de ladite ordonnance, des allocations familiales dont aurait bénéficié au 1er janvier 2020 sur la base de la LGAF un enfant né au cours du mois de décembre 2019, soit avant l'entrée en vigueur de ladite ordonnance, alors pourtant que (i) cette même disposition (l'article 39 précité) permet le maintien du montant plus favorable dû en décembre 2019 pour les enfants déjà bénéficiaires, que (ii) les enfants nés avant le 1er janvier 2020 ont bénéficié d'une allocation de naissance suivant le montant prévu par la LGAF et que, (iii) de surcroît, tous les enfants nés avant le 1er janvier 2020 (y compris ceux nés en décembre 2019) se voient appliquer la réduction de 10 euros sur les allocations familiales dues en application de la nouvelle ordonnance pendant la période du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2025 ?

À supposer que la Cour constate la constitutionnalité de l'article 39 de ladite ordonnance sur ce point, l'article 35 de celle-ci, qui prévoit d'appliquer la réduction précitée de 10 euros, est-il compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 6° de la Constitution, en ce que cette réduction s'applique indistinctement aux enfants nés avant le 1er janvier 2020, en ce compris ceux nés en décembre 2019 alors que leur droit aux allocations n'a pris cours que le 1er janvier 2020 ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7506 et 7507 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Parentia Brussels », assistée et représentée par Me L. Merodio, Me S. Lallemand et Me M. Merodio, avocats au barreau de Liège-Huy (dans l'affaire n° 7506);

- Iriscare, assisté et représenté par Me M. Kaiser, Me M. Verdussen et Me C. Jadot, avocats au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 7507);

- le Collège réuni de la Commission communautaire commune, assisté et représenté par Me M. Kaiser, Me M. Verdussen et Me C. Jadot (dans les deux affaires).

Par ordonnance du 20 avril 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Bribosia et D. Pieters, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 4 mai 2022 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 4 mai 2022.

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 les procédures antérieures*

Affaire 7506

N.J. est mère de cinq enfants et est domiciliée dans la Région de Bruxelles-Capitale. Devant le juge *a quo*, elle conteste la décision, prise par sa caisse d'allocations familiales, l'ASBL « Parentia Brussels », de lui allouer un montant de 852,38 euros à titre d'allocations familiales à la suite de la naissance de sa fille S.A. en décembre 2019.

L'ASBL « Parentia Brussels » a déterminé le montant des allocations familiales en tenant compte du régime transitoire contenu dans l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales », entrée en vigueur le 1er janvier 2020 (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2019).

L'ASBL « Parentia Brussels » a ainsi comparé le montant des allocations familiales auquel N.J. avait droit en décembre 2019 sur la base du régime des allocations familiales fixé dans la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (ci-après : LGAF), à savoir 852,38 euros, au montant des allocations familiales auquel N.J. a droit sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019, à savoir 700 euros, pour finalement retenir en sa faveur le montant le plus élevé, soit 852,38 euros.

Le montant de 852,38 euros résulte de l'addition des montants auxquels chaque enfant de N.J. a donné droit au mois de décembre 2019. Dans ce calcul, le montant auquel S.A. donnait droit correspond à zéro euro, dès lors que cette enfant est née en décembre 2019 et qu'elle n'a, en conséquence, ouvert de droit aux allocations familiales que le premier jour du mois qui a suivi sa naissance, c'est-à-dire le 1er janvier 2020.

N.J. estime que, dans la comparaison du montant des allocations familiales dû en vertu de la LGAF avec le montant dû en vertu de l'ordonnance du 25 avril 2019, il aurait fallu tenir compte du fait que, si l'ancien système était resté en vigueur, S.A. aurait donné droit à des allocations familiales d'un montant de 264,67 euros, et non de zéro euro.

Le juge *a quo* constate que l'ASBL « Parentia Brussels » a correctement appliqué l'ordonnance du 25 avril 2019, mais il s'interroge sur la constitutionnalité du régime transitoire contenu dans l'ordonnance du 25 avril 2019, en ce qui concerne les enfants nés en décembre 2019. Il sursoit donc à statuer, pour poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

Affaire 7507

H.D. et R.E. sont parents de trois enfants et sont domiciliés dans la Région de Bruxelles-Capitale. Devant le juge *a quo*, ils contestent la décision prise par la caisse d'allocations familiales Famiris, laquelle fait partie de l'organisme d'intérêt public Iriscare, de leur allouer 420 euros à titre d'allocations familiales, à la suite de la naissance de leur fils I.E. en décembre 2019.

Le montant de 420 euros résulte de l'application de l'ordonnance du 25 avril 2019 et est plus élevé que le montant qui leur a été alloué en décembre 2019 en vertu de la LGAF, lequel s'élevait à 323,04 euros. Pour le mois de décembre 2019, H.D. et R.E. n'ont pas perçu d'allocations familiales pour I.E., puisque celui-ci n'a ouvert de droit aux allocations familiales que le premier jour du mois qui a suivi sa naissance, à savoir le 1er janvier 2020.

Or, H.D. et R.E. estiment qu'il convient de tenir compte du montant qu'I.E., né en décembre 2019, aurait généré à titre d'allocations familiales dans le système qui était applicable avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019, et non de tenir uniquement compte du montant qui leur a été effectivement versé en décembre 2019.

Par ailleurs, H.D. et R.E. ont perçu pour I.E. une allocation de naissance sur la base de la LGAF.

Comme dans l'affaire 7506, le juge *a quo* constate qu'Iriscare a correctement appliqué l'ordonnance du 25 avril 2019, mais il s'interroge sur la constitutionnalité du régime transitoire de cette ordonnance lorsqu'il est appliqué aux enfants nés en décembre 2019. Le juge *a quo* sursoit dès lors à statuer, pour poser à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. En droit

- A -

A.1.1. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après : le Collège réuni de la COCOM) observe que les questions préjudicielles portent sur la différence de traitement créée par la mesure transitoire contenue dans l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 entre, d'une part, les enfants qui ont donné lieu, pour le mois de décembre 2019, au versement d'allocations familiales en vertu de la LGAF et, d'autre part, les enfants nés en décembre 2019, qui n'ont pas donné lieu au versement d'allocations familiales en vertu de la LGAF, dès lors que le droit au versement d'allocations familiales ne s'ouvre que le premier jour du mois qui suit la naissance.

A.1.2. Le Collège réuni de la COCOM soutient que le critère de distinction, à savoir la date de naissance de l'enfant, laquelle induit la date à partir de laquelle ce dernier ouvre le droit au bénéfice d'allocations familiales, est objectif.

A.1.3. Le Collège réuni de la COCOM estime par ailleurs que le critère de différenciation est pertinent. En effet, l'objectif poursuivi par la disposition en cause est de n'appliquer les montants d'allocations familiales dus en application de l'ordonnance du 25 avril 2019 que s'ils sont au moins égaux ou supérieurs aux montants générés pour le mois de décembre 2019 en vertu de la LGAF. Il s'agit de maintenir les droits acquis des familles. La mesure qui consiste à prendre en compte les montants générés pour le mois de décembre 2019 atteint l'objectif du législateur. Les enfants nés en décembre 2019 ne sont pas pris en considération dans la détermination du montant généré en décembre 2019 parce qu'ils n'avaient encore aucun droit acquis à ce moment.

A.1.4.1. Le Collège réuni de la COCOM fait valoir que la différence de traitement ne produit pas des effets disproportionnés.

A.1.4.2. Non seulement le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière socio-économique, mais, d'après les travaux préparatoires, il a également souhaité garantir le niveau de protection qui existait à la veille de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019. Quant à la section de législation du

Conseil d'État, elle a indiqué que le régime transitoire selon lequel le montant total des prestations familiales est au moins aussi avantageux que le montant perçu sur la base de l'ancienne réglementation respecte les attentes légitimes des bénéficiaires concernés. Par ailleurs, il y a lieu de raisonner comme la Cour lors de son examen des décrets flamand et wallon en matière d'allocations familiales. Dans ses arrêts n^{os} 198/2019 et 195/2019, la Cour a tenu compte de ce que les législateurs décrétaux ont voulu préserver les droits acquis des familles. Elle a conclu que la différence de traitement critiquée était raisonnablement justifiée. En l'espèce, la disposition en cause permet aussi de ne pas porter atteinte aux attentes légitimes des allocataires concernés, puisque le montant que ceux-ci perçoivent n'est pas inférieur au montant qu'ils percevaient auparavant pour les enfants pour lesquels des droits acquis existent. La réforme en cause n'a donc pas d'incidence financière pour les familles. Il importe de noter que les enfants nés en décembre 2019 ne bénéficiaient pas de droits acquis avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019. Leur droit aux allocations familiales ne s'est ouvert que le 1^{er} janvier 2020. Comme les enfants nés en janvier 2020 et après, les enfants nés en décembre 2019 n'ont jamais bénéficié d'un montant auquel ils n'auraient plus droit aujourd'hui. Et, même s'il avait été possible de tenir compte, dans le montant de référence du mois de décembre 2019, des allocations familiales dont un enfant né en décembre 2019 aurait bénéficié le 1^{er} janvier 2020 en vertu de la LGAF, le débat aurait été le même pour les enfants nés en janvier 2020. C'est le propre d'une législation qui évolue. Enfin, l'allocation de base peut être majorée d'un ou de plusieurs suppléments sociaux prévus aux articles 9 et suivants de l'ordonnance du 25 avril 2019, selon la situation socio-économique de l'enfant.

A.1.4.3. Le Collège réuni de la COCOM soutient, à propos de la conformité de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 à l'article 23 de la Constitution, qu'aucun enfant ne donne lieu au paiement d'un montant inférieur à celui qui lui revenait au moment de l'entrée en vigueur du nouveau système. La section de législation du Conseil d'État a aussi estimé que le régime transitoire critiqué est conforme au principe de *standstill*.

A.1.4.4. Le Collège réuni de la COCOM indique que le fait que l'enfant qui est né avant le 1^{er} janvier 2020 ait bénéficié d'une allocation de naissance en vertu de la LGAF est étranger à la question de l'absence de prise en compte, dans le montant de référence du mois de décembre 2019, des allocations familiales dont aurait bénéficié en janvier 2020 l'enfant né en décembre 2019. La comparaison entre l'allocation de naissance et la détermination du taux des allocations familiales n'est pas pertinente parce qu'il s'agit de deux éléments distincts qui répondent à deux logiques différentes. Le droit à l'allocation de naissance est d'ailleurs antérieur à la naissance et est un droit acquis pour l'enfant né en décembre 2019.

A.1.5.1. À propos de la conformité de l'article 35 de l'ordonnance du 25 avril 2019 aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 23, alinéa 3, 6^o, de la Constitution, le Collège réuni de la COCOM soutient que cette disposition prévoit certes un recul du niveau de protection offert aux enfants nés après le 1^{er} janvier 2020. En effet, cet article prévoit l'application d'une réduction de dix euros aux allocations familiales dues. Mais ce recul n'est pas significatif, puisque cette réduction est limitée à dix euros par mois, qu'elle ne vise que le taux de base des allocations familiales et qu'elle ne s'applique que pendant une période de cinq ans. Qui plus est, l'article 39 de la même ordonnance neutralise les effets négatifs de l'article 35, dès lors que ce dernier ne s'applique qu'à partir du jour où le montant des prestations familiales est au moins aussi avantageux que le montant qui était perçu sous le régime de la LGAF.

A.1.5.2. Selon le Collège réuni de la COCOM, le recul est en tout état de cause justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, à savoir le maintien de l'équilibre budgétaire dans le secteur des allocations familiales. Le législateur dispose d'une large marge d'appréciation en la matière. La différence de traitement entre les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2020 et les enfants nés après cette date est fondée sur un critère objectif et pertinent. En outre, les ménages concernés peuvent toujours escompter recevoir un montant supérieur à celui auquel ils avaient droit en vertu du régime transitoire fixé à l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 ou bénéficier d'un des suppléments prévus aux articles 9 et suivants.

A.1.6. Le Collège réuni de la COCOM conclut que ni l'article 39 ni l'article 35 de l'ordonnance du 25 avril 2019 ne violent les normes de référence visées dans les questions préjudicielles.

A.2. Iriscare, partie défenderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n^o 7507, reprend intégralement l'argumentation du Collège réuni de la COCOM.

A.3.1. L'ASBL « Parentia Brussels », partie défenderesse devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 7506, soutient que la différence de traitement entre les enfants nés en décembre 2019 et les autres enfants nés avant le 1er janvier 2020 est raisonnablement justifiée. Il n'est pas non plus porté atteinte aux attentes légitimes des enfants nés en décembre 2019.

A.3.2. L'ASBL « Parentia Brussels » soutient que les catégories de personnes comparées, à savoir les enfants nés en décembre 2019 et les autres enfants nés avant le 1er janvier 2020, se trouvent dans des situations objectivement différentes et ne peuvent être traitées de la même façon. En effet, les enfants nés en décembre 2019 n'ont jamais donné lieu à l'octroi d'allocations familiales dans l'ancien système des allocations familiales fondé sur la LGAF et ils ne peuvent donc faire valoir des droits acquis.

A.3.3. L'ASBL « Parentia Brussels » soutient que la différence de traitement repose sur un critère objectif.

L'article 39 en cause vise à maintenir les droits acquis des familles avant le 1er janvier 2020, en ce qu'il aboutit à ce que les allocations familiales dont les familles bénéficiaient jusqu'à cette date ne sont pas diminuées. Les enfants nés en décembre 2019 n'ont jamais donné lieu au paiement d'allocations familiales. En réalité, le critère objectif n'est pas tant la date de naissance de l'enfant, mais le maintien des droits acquis sous l'ancienne législation. C'est l'essence d'un régime transitoire : assurer la transition entre deux régimes juridiques, non pas en créant de nouveaux droits, mais en garantissant que les droits acquis ne soient pas perdus. Le fait de figer les droits des bénéficiaires au 31 décembre 2019 est le critère le plus objectif et le plus habituel en matière de régimes transitoires. Dès lors que le nouveau régime est entré en vigueur le 1er janvier 2020, les droits acquis devaient être figés la veille de cette date. À défaut, les droits acquis se seraient chevauchés dans les deux systèmes. Enfin, il ne s'agit pas, dans un régime transitoire, de créer fictivement des allocations familiales qui auraient été perçues si l'ancien régime était resté en vigueur.

A.3.4. L'ASBL « Parentia Brussels » précise que l'objectif de l'ordonnance du 25 avril 2019 est de concrétiser un nouveau régime d'allocations familiales en tenant compte des contraintes budgétaires de la COCOM. Le régime transitoire critiqué représente déjà un coût important. Mais octroyer aux familles un montant qui excède celui qui a été perçu sous l'ancien régime aurait pour effet de fragiliser le budget de la COCOM.

A.3.5. L'ASBL « Parentia Brussels » soutient que la mesure contestée est pertinente et proportionnée. En revanche, il n'aurait été ni pertinent ni proportionné de tenir compte des allocations escomptées par les bénéficiaires et de ne pas tenir compte des allocations qui leur ont été réellement versées pour le mois de décembre 2019.

A.3.6. Selon l'ASBL « Parentia Brussels », il n'est pas porté atteinte aux attentes légitimes des enfants nés en décembre 2019. Leurs droits acquis ne sont pas réduits ou, en tout état de cause, ils ne sont pas plus réduits que ceux des enfants nés le 1er janvier 2020 qui auraient bénéficié de prestations plus favorables si l'ancien régime était resté en vigueur.

A.3.7. L'ASBL « Parentia Brussels » conclut que la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.3.8. À propos de la seconde question préjudicielle, l'ASBL « Parentia Brussels » estime qu'il n'y a pas de violation de l'article 23 de la Constitution. Le nouveau système des allocations familiales est globalement plus distributif, car 70 % des bénéficiaires perçoivent plus d'allocations sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019 que sur la base de la LGAF. En ce qui concerne spécifiquement l'article 39 de l'ordonnance, il n'engendre pas un recul du niveau de protection qui était précédemment accordé, puisqu'une compensation est accordée en vue du maintien des droits acquis, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires. Enfin, la COCOM a mis en œuvre une réforme qui tend à protéger les familles nombreuses qui entrent dans le nouveau système dès le 1er janvier 2020, et à abandonner certains critères comme celui du rang des enfants au sein de la fratrie, tout en tenant compte des limites budgétaires.

A.3.9. L'ASBL « Parentia Brussels » conclut que la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1.1. L'article 39 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2019) établit un régime transitoire entre le système des allocations familiales instauré par la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales (ci-après : LGAF) et par la loi du 20 juillet 1971 « instituant des prestations familiales garanties » (ci-après : la loi du 20 juillet 1971) et le régime des allocations familiales institué par l'ordonnance du 25 avril 2019.

L'article 39 dispose :

« Sans préjudice des articles 12 et 26, la LGAF et la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties sont abrogées.

Toutefois, les dispositions de la LGAF et de la loi précitée du 20 juillet 1971 relatives au paiement des allocations familiales restent d'application lorsque l'attributaire ou le demandeur génère le paiement d'un taux d'allocations familiales pour le mois de décembre 2019 qui, après application de l'article 76bis de la LGAF, permet l'octroi d'un montant supérieur à celui fixé par les articles 7 à 13, selon les conditions et modalités suivantes :

[...]

2° la comparaison des montants s'effectue, allocataire par allocataire, personne physique, pour le mois de décembre 2019, en tenant compte, d'une part, des enfants qui, sans préjudice de l'application du droit de l'Union européenne et des conventions internationales, ont leur domicile dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale le 31 décembre 2019 et étaient bénéficiaires pour le mois de décembre 2019 aux conditions fixées par la LGAF ou la loi précitée et, d'autre part, de tous les enfants bénéficiaires en vertu de la présente ordonnance, à partir de la même date;

3° le taux dû pour le mois de décembre 2019 constitue le taux maximum à octroyer à dater de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance;

4° le nombre d'enfants bénéficiaires pris en compte en vertu de l'article 42 de la LGAF et les montants dus en vertu de la LGAF et de la loi précitée du 20 juillet 1971 ne peuvent à aucun moment augmenter;

[...]

9° l'allocataire perd définitivement le bénéfice de la présente disposition lorsqu'un montant d'allocations familiales égal ou supérieur lui est dû en vertu de la présente ordonnance.

[...]. »

B.1.2. En vertu de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 25 avril 2019, l'« enfant bénéficiaire » est l'enfant qui satisfait à l'ensemble des conditions fixées par l'ordonnance pour bénéficier d'allocations familiales.

L'« allocataire » est, en vertu de l'article 3, 5°, de la même ordonnance, la personne à laquelle les prestations familiales doivent être payées.

L'ordonnance du 25 avril 2019 est entrée en vigueur le 1er janvier 2020 (article 40).

B.1.3. L'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 prévoit le « basculement » des familles dans le régime des allocations familiales institué par l'ordonnance du 25 avril 2019, avec la garantie que les allocataires ne percevront pas, dans le nouveau régime des prestations familiales, un montant d'allocations familiales moindre que celui qu'ils percevaient, en décembre 2019, sur la base de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971.

La disposition en cause vise dès lors à maintenir les droits que les familles bruxelloises avaient acquis avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019 (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, n° B-160/1, p. 7).

B.1.4. Concrètement, en vertu de la disposition en cause, le montant des allocations familiales qu'un allocataire a perçu dans le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971 au mois de décembre 2019 est comparé au montant des allocations familiales auquel le même allocataire a droit sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019. S'il apparaît, au terme de cette comparaison, que le montant des allocations familiales dû pour décembre 2019 dans le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971 est supérieur à celui qui résulte de l'application de l'ordonnance du 25 avril 2019, l'allocataire continuera à percevoir les allocations familiales sur la base de l'ancien système des prestations familiales.

Conformément à l'article 39, 9°, de l'ordonnance du 25 avril 2019, le régime transitoire n'est plus applicable lorsqu'un montant d'allocations familiales égal ou supérieur est dû à l'allocataire en vertu de l'ordonnance du 25 avril 2019, par exemple en cas d'agrandissement de la famille.

B.1.5. Tant en vertu des articles 48 et 71, § 1er, alinéa 1er, de la LGAF qu'en vertu de l'article 23 de l'ordonnance du 25 avril 2019, les allocations familiales sont versées à l'allocataire, en principe, au cours du mois qui suit l'événement qui fait naître le droit aux allocations familiales. Dans le cas d'une naissance, il s'agit du mois qui suit celui de la naissance de l'enfant.

L'article 48 de la LGAF dispose :

« L'octroi des allocations familiales prend cours dès le premier jour du mois qui suit le mois dans lequel le droit aux allocations familiales naît.

[...] ».

L'article 71, § 1er, alinéa 1er, de la LGAF dispose :

« Les allocations familiales sont payables mensuellement dans le courant du mois suivant celui auquel elles se rapportent ».

L'article 23 de l'ordonnance du 25 avril 2019 dispose :

« Les allocations familiales sont payables mensuellement dans le courant du mois suivant celui auquel elles se rapportent.

[...] ».

B.1.6. Puisque les allocations familiales sont payées dans le courant du mois qui suit celui de la naissance de l'enfant, les enfants nés en décembre 2019 n'ont pas donné lieu au paiement d'allocations familiales à l'allocataire dans le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971.

Il en résulte que, dans la comparaison entre les montants d'allocations familiales dus à l'allocataire sur la base de l'ancien et du nouveau régime des allocations familiales, aucun

montant n'est porté en compte, pour l'enfant né en décembre 2019, dans le montant total des allocations familiales que l'allocataire a perçu au mois de décembre 2019, dans le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971.

B.2.1. L'article 35 de l'ordonnance du 25 avril 2019 prévoit une réduction systématique de dix euros des montants de base des allocations familiales dus sur la base de cette ordonnance, jusqu'au 31 décembre 2025, pour les enfants bénéficiaires nés avant le 1er janvier 2020.

Il dispose :

« Pour les enfants nés avant la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, à l'égard de la période comprise entre cette date d'entrée en vigueur et le 31 décembre 2025, les montants de 150, 160 et 170 euros prévus à l'article 7, sont diminués, chacun, de 10 euros ».

B.2.2. Il ressort des travaux préparatoires que cette mesure de réduction des montants de base des allocations familiales a été conçue pour « ne pas compromettre l'équilibre financier du système mis en place par l'ordonnance, dans les premières années de son application » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, n° B-160/1, pp. 7 et 20).

Quant à l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019

En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution

B.3. Les juges *a quo* demandent si la différence de traitement créée par la disposition en cause, lue en combinaison ou non avec l'article 48 de la LGAF, entre,

- d'une part, les enfants bénéficiaires nés en décembre 2019 pour lesquels aucun montant n'est porté en compte dans le montant global des allocations familiales auquel l'allocataire a droit en application de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971, montant global qui est comparé

ensuite au montant global des allocations familiales dû à l'allocataire en application de l'ordonnance du 25 avril 2019, et,

- d'autre part, les autres enfants bénéficiaires nés avant le 1er janvier 2020 pour lesquels le montant d'allocations familiales qu'ils ont généré en application de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971 est comptabilisé dans le montant global des allocations familiales perçu dans l'ancien système des allocations familiales,

viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour est également invitée à juger si la disposition en cause porte atteinte aux attentes légitimes des enfants nés en décembre 2019.

B.4.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut 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 doit s'apprécier 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 et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.4.2.1. À peine de rendre impossible toute modification législative ou toute réglementation entièrement nouvelle, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

Tel est d'autant plus le cas lorsque la modification législative intervient après un transfert de compétences. À la suite d'un tel transfert de compétences de l'État fédéral vers les communautés et régions, l'autonomie des communautés et régions serait mise à mal si toute modification de la législation fédérale antérieure impliquait *ipso facto* une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.2.2. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

Ce principe est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.5. La différence de traitement entre les catégories de personnes identifiées en B.3 repose sur un critère objectif, à savoir la date de naissance de l'enfant bénéficiaire.

B.6.1. Comme il est dit en B.1.3, le législateur ordonnantiel, en instaurant le régime transitoire contesté, a cherché à maintenir les droits acquis des familles bruxelloises en matière d'allocations familiales.

B.6.2. Le régime transitoire en cause garantit que les familles qui, en décembre 2019, percevaient, sur la base de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971, un montant d'allocations familiales supérieur à celui qu'elles percevraient sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019, continuent à bénéficier de ce montant supérieur. De ce fait, la disposition en cause préserve les droits acquis des allocataires.

B.6.3. Les enfants bénéficiaires nés en décembre 2019 n'ont en revanche pas donné lieu à l'octroi d'allocations familiales sous le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971.

Bien qu'ils aient généré un droit à des allocations familiales dès leur naissance, ces enfants n'ont pas acquis, en décembre 2019, de droit au montant d'allocations familiales en application de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971. Autrement dit, ces enfants n'ont pas acquis, en

décembre 2019, de droit au paiement du montant d’allocations familiales en application de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971.

B.6.4. Le critère de distinction atteint donc le but qu’il poursuit et est dès lors pertinent.

B.7.1. La Cour doit encore vérifier si la disposition en cause produit des effets disproportionnés pour les enfants nés en décembre 2019 ou pour leurs allocataires.

B.7.2. En matière socio-économique, le législateur dispose d’un large pouvoir d’appréciation. Il n’appartient à la Cour de sanctionner les choix politiques posés par le législateur et les motifs qui le fondent que s’ils reposent sur une erreur manifeste ou sont manifestement déraisonnables.

B.7.3. Contrairement aux législateurs décretsaux wallon et flamand, le législateur ordonnantiel bruxellois a opté pour un système dans lequel les anciennes et nouvelle législations en matière d’allocations familiales ne peuvent s’appliquer en même temps à la même fratrie, mais dans lequel toute la famille « bascule » au 1er janvier 2020 dans le système de l’ordonnance du 25 avril 2019, « avec paiement du différentiel au cas où l’ancien montant s’avère plus avantageux que le nouveau » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, n° B-160/2, p. 6).

B.7.4. Il n’apparaît pas que le régime transitoire contesté produirait des effets disproportionnés pour les enfants nés en décembre 2019 ni pour leurs allocataires.

D’une part, ces enfants donnent droit au versement d’allocations familiales dans le nouveau système d’allocations familiales, qui leur est applicable si le montant global perçu par la famille est plus avantageux que celui que cette famille a perçu en décembre 2019.

D’autre part, comme il est dit en B.6.2, le système garantit que les familles bruxelloises, y compris celles qui comptent des enfants nés en décembre 2019, ne percevront pas moins que ce qu’elles ont effectivement perçu à titre d’allocations familiales la veille de l’entrée en vigueur de l’ordonnance du 25 avril 2019.

B.8.1. En outre, les allocataires des enfants bénéficiaires nés en décembre 2019 ne pouvaient pas légitimement s'attendre à ce que le régime des prestations familiales de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971 continue à s'appliquer à eux au-delà du 1er janvier 2020.

B.8.2. Le fait que les enfants nés avant le 1er janvier 2020 aient bénéficié d'une allocation de naissance sur la base de la LGAF n'est pas de nature à changer ce constat.

B.9. En conséquence, la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés au non avec le principe de la confiance légitime.

En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution

B.10. Ensuite, les juges *a quo* demandent si l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019, lu seul ou en combinaison avec l'article 48 de la LGAF, est compatible avec l'article 23 de la Constitution.

B.11. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable sans qu'il existe pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.12.1. Comme il est dit en B.6.3 et en B.7.4, les enfants nés en décembre 2019 ouvrent un droit au paiement d'allocations familiales dans le régime des prestations familiales de l'ordonnance du 25 avril 2019. Par ailleurs, ces enfants n'ont pas acquis, en décembre 2019, de droit au paiement du montant des allocations familiales auquel ils auraient pu prétendre si le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971 n'avait pas été abrogé par l'ordonnance du 25 avril 2019. En outre, la famille de l'enfant bénéficiaire né en 2019 continue à percevoir, à partir du 1er janvier 2020, au moins le même montant d'allocations familiales que celui qui lui a été versé en décembre 2019.

B.12.2. Partant, les enfants bénéficiaires nés en décembre 2019 ainsi que leurs allocataires n'ont pas subi un recul du niveau de protection qui leur était offert en matière d'allocations familiales au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

B.12.3. La disposition en cause est compatible avec l'article 23 de la Constitution.

Quant à l'article 35 de l'ordonnance du 25 avril 2019

B.13. Dans l'affaire n° 7507, le juge *a quo* demande à la Cour, dans l'hypothèse où celle-ci constaterait au préalable la constitutionnalité de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019, si l'article 35 de la même ordonnance est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution, en ce que la disposition en cause, qui prévoit une réduction de dix euros des montants de base des allocations familiales dus en application de l'ordonnance du 25 avril 2019, s'applique indistinctement à tous les enfants nés avant le 1er janvier 2020, y compris aux enfants nés en décembre 2019 « alors que leur droit aux allocations n'a pris cours que le 1er janvier 2020 ».

B.14. L'article 35 de l'ordonnance du 25 avril 2019 crée une identité de traitement entre tous les enfants bénéficiaires nés avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019, c'est-à-dire entre les enfants nés en décembre 2019 qui n'ont pas généré de paiement d'allocations familiales sous le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971 et les autres enfants nés avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019, qui, quant à eux, ont donné lieu au versement d'allocations familiales sous le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971.

B.15.1. Comme il est dit en B.2.2, l'objectif de la disposition en cause est de garantir l'équilibre budgétaire de la réforme bruxelloise en matière d'allocations familiales.

En commission parlementaire, la ministre a précisé :

« Une diminution du montant de base de 10 euros pour les enfants nés avant le 1er janvier 2020 engendrera une économie de 30 millions d'euros en 2020 (ce modèle permet d'économiser 40 millions d'euros alors que le montant des droits acquis augmente de 10 millions d'euros). Étant donné que seuls les enfants nés en 2020 ont droit au montant de 150 euros, ce qui génère un surcoût de 2 millions d'euros, ce sont presque exclusivement les montants du modèle transitoire qui seront octroyés. Ce montant de 2 millions d'euros est calculé comme suit : nombre d'enfants nés par année à Bruxelles (environ 1.100) x 150 x 12). Davantage de familles seraient avantagées par le régime fédéral actuel si une économie supplémentaire était faite sur le montant de base, ce qui augmenterait la différence entre les deux modèles et donc le montant total des droits acquis » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, n° B-160/2, p. 28-29).

B.15.2. La réduction de dix euros du montant des allocations familiales de base pour les enfants bénéficiaires nés avant la date d'entrée en vigueur du 1er janvier 2020 constitue une mesure qui peut contribuer au maintien de l'équilibre budgétaire d'une réforme en matière d'allocations familiales sans porter atteinte aux droits déjà acquis.

B.16.1. La question se pose de savoir si la disposition en cause ne produit pas des effets disproportionnés à l'égard des enfants bénéficiaires nés en décembre 2019 et de leurs allocataires.

B.16.2.1. L'exposé des motifs mentionne :

« Cette solution est apparue raisonnable et proportionnée. Elle a été considérée, en tout cas, comme plus adaptée qu'une mesure de saut d'index qui aurait été opérée avant la reprise de la gestion et du paiement par la Cocom et aurait pu permettre d'équilibrer les comptes à partir de 2020. Cette dernière option a été écartée puisqu'elle aurait eu pour effet de toucher indistinctement tous les enfants bénéficiaires – et donc ceux appartenant aux catégories les plus fragilisées – avant le 1er janvier 2020. Le système retenu, au contraire, compte tenu de la mesure de droits acquis [...], a pour effet d'être, pour un temps limité, moins favorable aux familles entrant dans le système à dater du 1er janvier 2020, pour des enfants nés avant cette date. Ces familles, compte tenu de ce contexte, ne sont pas à considérer comme porteuses d'attentes légitimes qui seraient mises à mal lors de l'entrée en vigueur de la réforme » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, n° B-160/1, pp. 8-9).

En commission parlementaire, la ministre a précisé :

« Dans la mesure où il s'agit d'octroyer systématiquement, au moment du basculement, le montant le plus élevé, ce système de transition est évidemment plus coûteux. Il n'était pas question pour nous de sacrifier le taux de base élevé pour un système de transition. Cela reviendrait à pénaliser tous les enfants à naître pour préserver les enfants déjà nés au moment de la transition.

Une solution permettant de limiter les coûts du système avec basculement tout en ménageant le taux de base a été d'introduire un modèle de transition pour les enfants nés avant le 1er janvier 2020.

La comparaison entre l'ancien et le nouveau système, pour ces enfants, ne se fait pas sur la base du modèle 150-160-170, mais sur un modèle 140-150-160, et ce jusqu'en 2025 inclus.

Ce phasage est établi afin de garantir l'équilibre financier du système mis en place, dans les premières années de son application » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, n° B-160/2, pp. 6-7).

B.16.2.2. Il en ressort que le législateur ordonnantiel a choisi d'appliquer la mesure en cause aux seuls enfants bénéficiaires nés avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019 et appartenant à des familles pour lesquelles le nouveau régime d'allocations familiales est, par hypothèse, plus avantageux que le régime institué par la LGAF et la loi du 20 juillet 1971, pour deux raisons. Tout d'abord, il n'a pas voulu « pénaliser » les enfants nés après le 1er janvier 2020, en leur imputant le coût généré par le régime transitoire, lequel ne bénéficierait qu'à des enfants nés avant le 1er janvier 2020. Ensuite, le législateur ordonnantiel a choisi d'écarter des mesures qui auraient touché tous les enfants nés avant le 1er janvier 2020, y compris ceux qui appartiennent aux catégories les plus fragilisées.

B.16.3. En matière socio-économique, la Cour ne peut censurer de tels choix politiques du législateur et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou sont manifestement déraisonnables.

B.16.4. Comme il est dit en B.1.6, seuls les enfants nés avant le 1er décembre 2019 ont donné lieu au paiement d'allocations familiales à l'allocataire dans le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971.

B.16.5. Tout comme les enfants nés en janvier 2020 et après, les enfants nés en décembre 2019 n'ont pas donné lieu à l'octroi d'allocations familiales sur la base de l'ancien régime des allocations familiales.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où les familles de ces enfants profitent du régime transitoire de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019, c'est-à-dire si elles continuent à percevoir le montant des allocations familiales qui leur était versé en décembre 2019 parce qu'il reste supérieur à celui que ces familles percevraient sur la base de l'ordonnance, tant les enfants nés en décembre 2019 que les enfants nés après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019 ne comptent que pour zéro euros dans le montant global des allocations familiales dû sur la base de l'ancien régime des allocations familiales.

En revanche, dans l'hypothèse où le régime des allocations familiales de l'ordonnance du 25 avril 2019 est plus avantageux pour ces familles, le montant de base des allocations familiales versé pour leurs enfants nés en décembre 2019 sur la base de l'ordonnance est diminué de dix euros, ce qui n'est pourtant pas le cas pour les enfants qui sont nés après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019 et dont les familles ont perçu des allocations familiales sur la base de l'ancien régime des allocations familiales.

B.16.6. Compte tenu de ce qui précède, il est disproportionné que les enfants bénéficiaires nés en décembre 2019 qui appartiennent à des familles pour lesquelles le nouveau régime d'allocations familiales est plus avantageux que le précédent se voient imputer le coût du régime transitoire de l'article 39 de l'ordonnance de la même manière que les autres enfants bénéficiaires nés avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019. Par rapport à ces autres enfants, les enfants nés en décembre 2019 se trouvent dans une situation essentiellement différente au regard de la disposition en cause.

B.17. L'identité de traitement n'est dès lors pas raisonnablement justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.18. L'examen de la compatibilité de l'article 35, en cause, avec l'article 23 de la Constitution et avec le principe de *standstill* que celui-ci comporte n'est pas susceptible de conduire à un constat de violation plus étendu.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 35 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales » viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il s'applique aux enfants bénéficiaires nés en décembre 2019 et à leurs allocataires.

- L'article 39 de la même ordonnance ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 juin 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul