

Numéro du rôle : 7096
Arrêt n° 17/2021 du 4 février 2021

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 56bis, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales, posées par la Cour du travail de Liège, division de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, P. Nihoul, R. Leysen, J. Moerman et Y. Kherbache, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 14 janvier 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 janvier 2019, la Cour du travail de Liège, division de Liège, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« - L'article 56bis, § 2, de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété comme traitant de la même manière

. d'une part un ménage de fait composé entre autres de deux adultes en couple en séjour légal qui vivent sous le même toit et règlent en commun les questions ancillaires alors qu'un des deux n'a aucune ressource et ne participe pas aux charges financières du ménage

. d'autre part un ménage de fait composé entre autres de deux adultes en couple qui vivent sous le même toit et règlent en commun les questions ancillaires alors qu'un des deux, en séjour illégal, n'a aucune ressource et ne participe pas aux charges financières du ménage ?

- L'article 56bis, § 2, de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens qu'une famille vivant sous le même toit composée entre autres de deux adultes en couple dont l'un est en séjour illégal est considérée comme une famille monoparentale alors qu'une famille vivant sous le même toit composée entre autres de deux adultes en couple tous deux en séjour légal n'est pas considérée comme une famille monoparentale ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la Caisse publique wallonne d'allocations familiales (FAMIWAL), venant aux droits et obligations de l'Agence fédérale pour les allocations familiales (FAMIFED), assistée et représentée par Me V. Delfosse, avocat au barreau de Liège;

- H.D., assistée et représentée par Me V. Martin, avocat au barreau de Verviers;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me T. Moonen, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me S. Depré et Me C. Pietquin, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 25 novembre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, a décidé que l'affaire était 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 9 décembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 décembre 2020.

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*

H.D., partie intimée devant le juge *a quo*, est mère de trois enfants qui sont nés en 2009, 2011 et 2013. Elle a perçu des prestations familiales garanties et a bénéficié, dans ce cadre, de la majoration pour famille monoparentale en ce qui concerne son troisième enfant.

Ayant appris que H.D. déclarait vivre depuis décembre 2012 avec S.B., son compagnon en situation de séjour illégal, l'Agence fédérale pour les allocations familiales (ci-après : FAMIFED) décide de récupérer le supplément pour famille monoparentale versé pour la période de mars 2013 à février 2016, pour un montant total de 646,92 euros.

H.D. conteste cette décision de FAMIFED devant le Tribunal du travail de Liège, division de Verviers. Par son jugement du 11 décembre 2017, rendu sur avis écrit conforme de l'auditorat du travail, le Tribunal du travail condamne FAMIFED à payer à H.D. le supplément pour famille monoparentale et à rembourser à H.D. les montants récupérés pour la période de mars 2013 à février 2016.

FAMIFED fait appel de ce jugement devant la Cour du travail de Liège, division de Liège.

La Cour du travail examine si H.D. remplit ou non les conditions pour bénéficier de la majoration pour famille monoparentale, en particulier celle de ne pas former un ménage de fait au sens de l'article 56bis, § 2, de loi générale relative aux allocations familiales. Estimant que le ménage de fait est une sous-catégorie de la cohabitation et que la cohabitation constitue une notion transversale en droit de la sécurité sociale, la Cour du travail analyse la jurisprudence interprétant cette notion dans différents domaines de la sécurité sociale (assurance chômage, allocations familiales, revenu d'intégration et garantie de revenus aux personnes âgées).

En particulier, la Cour du travail souligne que la cohabitation suppose la réunion de deux conditions cumulatives que sont, d'une part, la vie sous le même toit et, d'autre part, le règlement en commun des questions ménagères. Selon la Cour du travail, cette seconde condition se subdivise à son tour en deux sous-conditions : le partage de ressources financières et le partage des tâches ménagères. La Cour du travail estime que ces deux sous-conditions étaient auparavant considérées comme alternatives, mais que ce point de vue a été remis en cause par l'arrêt de la Cour n° 176/2011 du 10 novembre 2011 et par un arrêt de la Cour de cassation du 21 novembre 2011, dans lesquels il a été jugé que la cohabitation nécessite l'existence d'un avantage économique-financier et dont il faut inférer que le fait de partager sa vie avec une personne sans ressources ne signifie ni cohabiter, ni former un ménage de fait. Selon la Cour du travail, ces arrêts reposent toutefois sur une mauvaise compréhension de la notion d'économie d'échelle que doit permettre la cohabitation. Selon la Cour du travail, pour apprécier l'existence d'une économie d'échelle et, partant, d'une cohabitation, il faut comparer, d'une part, la situation de deux personnes vivant avec les revenus d'une seule personne dans deux logements distincts et, d'autre part, la situation de deux personnes vivant avec les revenus d'une seule personne dans un seul et même logement et réglant en commun les questions ménagères, cette seconde situation présentant un avantage économique par rapport à la première, eu égard à la cherté des loyers. En outre, la Cour du travail considère que la cohabitation est une notion

de fait, qui ne doit pas s'apprécier différemment selon qu'un des partenaires de vie est en séjour légal ou non ou selon qu'il est privé de ressources ou non.

La Cour du travail développe ensuite plusieurs considérations par lesquelles elle entend remettre en question le raisonnement tenu par la Cour dans l'arrêt n° 176/2011 précité. Premièrement, la Cour du travail estime que cet arrêt revient à nier la valeur économique du travail ménager. Deuxièmement, elle estime que le raisonnement développé dans cet arrêt n'a pas été suivi par la Cour dans son arrêt n° 103/2018 du 19 juillet 2018, qui concernait la garantie de revenus aux personnes âgées. Troisièmement, la Cour du travail relève que, sociologiquement, la famille de H.D. n'est pas une famille monoparentale. Quatrièmement, selon la Cour du travail, il est possible de soutenir que H.D. tire un avantage économique-financier de sa cohabitation avec son compagnon en séjour illégal sur le territoire, dès lors que, d'une part, elle ne doit pas faire appel à l'aide rémunérée d'un tiers pour les divers aspects de l'éducation de ses trois enfants nécessitant la présence d'un adulte et que, d'autre part, elle réalise une économie d'échelle par comparaison à la situation dans laquelle elle devrait pourvoir aux besoins de son compagnon s'il habitait un logement séparé. Cinquièmement, la Cour du travail considère que le fait de juger que H.D. ne cohabite pas avec son compagnon au motif qu'il se trouve en séjour illégal et sans ressources créerait une discrimination à rebours à l'égard d'une famille aidée par le CPAS dont tous les membres séjournent légalement sur le territoire.

La Cour du travail pose dès lors les deux questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant aux dispositions en cause

A.1.1. Le Gouvernement wallon relève que la disposition pertinente en l'espèce est l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales, qui concerne le supplément pour famille monoparentale, et non pas directement l'article 56bis, § 2, de la même loi, qui concerne le taux d'allocations familiales applicable à la situation d'un enfant orphelin. Selon lui, il convient dès lors d'examiner la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales, lu en combinaison avec l'article 56bis, § 2, de la même loi, en ce que ce dernier contient la définition de la notion de ménage de fait.

A.1.2. Le Gouvernement flamand aussi estime qu'il convient de lire conjointement l'article 56bis, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales et l'article 41 de la même loi. Il ajoute également que l'objet des questions préjudicielles est limité aux deux premiers alinéas de l'article 56bis, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales.

Quant au fond

A.2.1. La partie intimée devant le juge *a quo* insiste sur l'absence d'avantage économique-financier qui résulte du fait de vivre avec une personne en séjour illégal sur le territoire et ne disposant d'aucune ressource. En outre, elle estime qu'il faut tenir compte de la particularité de la situation d'une personne en séjour illégal sur le territoire, qui risque à tout moment d'être expulsée du territoire et qui a seulement droit à l'aide médicale urgente, sans avoir ni accès au marché du travail, ni droit à l'aide sociale. Elle en conclut que la disposition en cause n'est pas discriminatoire.

A.2.2. La Caisse publique wallonne d'allocations familiales (ci-après : FAMIWAL), venant aux droits et obligations de FAMIFED, estime que la notion de ménage de fait doit être appréhendée compte tenu des spécificités relatives à la matière des allocations familiales et qu'elle doit dès lors faire l'objet d'une approche différente de celle qui s'applique en matière de droit à l'intégration sociale. Ainsi, selon FAMIWAL, il faut prendre en considération la définition du ménage de fait au sens de la législation relative aux allocations familiales, qui résulte de l'arrêt de la Cour de cassation du 18 février 2008 et des conclusions de l'avocat général Genicot qui le

précédent. Enfin, FAMIWAL se réfère aux différentes considérations mises en évidence par le juge *a quo* qui l'ont amené à poser les deux questions préjudicielles reproduites plus haut.

A.2.3. Le Gouvernement wallon estime que les notions de ménage de fait et de cohabitation doivent s'entendre comme le fait de vivre sous le même toit en réglant en commun les affaires ménagères. Selon lui, le règlement en commun des questions ménagères implique la mise en commun des revenus et la mise en commun des questions ancillaires, sans toutefois qu'il soit requis que chacun des deux parents bénéficie d'un revenu pour pouvoir conclure à l'existence d'un ménage de fait. Le Gouvernement wallon fait valoir que l'allocataire peut en effet bénéficier d'un avantage économique-financier lorsqu'il vit sous le même toit qu'une personne qui ne contribue pas financièrement au ménage, si cette dernière effectue des tâches (entretenir la maison, conduire les enfants à leurs activités scolaires ou extra-scolaires, etc.) permettant à l'allocataire de diminuer concrètement ses dépenses. Selon le Gouvernement wallon, cette interprétation est d'ailleurs confirmée par l'arrêt de la Cour n° 174/2015 du 3 décembre 2015 et par la jurisprudence de la Cour de cassation.

En outre, le Gouvernement wallon insiste sur le fait que les objectifs poursuivis respectivement par l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales (supplément pour famille monoparentale) et par l'article 56bis, § 2, de la même loi (allocation au taux orphelin) sont distincts et il se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 6/2015 du 22 janvier 2015.

Selon le Gouvernement wallon, les deux catégories visées dans les deux questions préjudicielles, à savoir, d'une part, une famille dont un parent sans ressources est en séjour légal sur le territoire et, d'autre part, une famille dont un parent sans ressources est en séjour illégal sur le territoire, se trouvent dans des situations similaires et doivent par conséquent être traitées de la même manière. Le Gouvernement wallon précise que la situation de séjour n'est pas un critère pertinent en l'espèce, dès lors qu'un partenaire de vie en séjour illégal sur le territoire peut participer à l'organisation du ménage et donc cohabiter avec sa famille et que, dans l'hypothèse où il serait expulsé du territoire, le parent en séjour légal sur le territoire pourrait bénéficier du supplément pour famille monoparentale. En outre, le Gouvernement wallon estime que les dispositions en cause de la loi générale relative aux allocations familiales doivent être interprétées de manière cohérente avec le décret de la Région wallonne du 8 février 2018 « relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ».

Le Gouvernement wallon en conclut qu'il convient de répondre aux deux questions préjudicielles que l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales, interprété en ce sens qu'une famille dont l'un des deux parents est en séjour illégal sur le territoire et ne dispose pas de revenus ne peut être considérée comme une famille monoparentale, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.4. Le Gouvernement flamand commence par exposer les travaux préparatoires respectifs des articles 41 et 56bis, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales tels qu'ils sont applicables au litige *a quo* et par rappeler la portée du principe d'égalité et de non-discrimination.

En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Gouvernement flamand observe qu'elle a été posée en considération de la jurisprudence antérieure de la Cour en matière de revenu d'intégration, en particulier en considération de l'arrêt n° 176/2011, précité. Il souligne toutefois que la différence de traitement qui était en cause dans cet arrêt ne se rapportait pas à la régularité ou non de la situation de séjour du partenaire de vie de l'allocataire social, mais au fait que ce partenaire de vie dispose ou non de ressources financières propres. Selon le Gouvernement flamand, puisque le critère de distinction mis en évidence dans la première question préjudicielle est la régularité ou non de la situation de séjour du partenaire de vie et non le fait que le partenaire de vie dispose ou non de ressources financières propres, les critiques soulevées par le juge *a quo* en ce qui concerne la non-prise en considération dans la jurisprudence de la Cour des tâches ménagères effectuées par le partenaire de vie sont sans pertinence en l'espèce, étant donné que ces critiques sont en réalité identiques, que le partenaire de vie se trouve en situation de séjour légal ou en situation de séjour illégal. Le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi la question de la régularité de la situation de séjour d'un partenaire de vie pourrait en soi être pertinente lorsqu'il s'agit d'apprécier l'existence ou non d'un ménage de fait. Il ajoute, au surplus, que l'aspect financier n'est pas déterminant pour apprécier l'existence ou non d'un ménage de fait et que cette constatation n'est pas infirmée par la jurisprudence de la Cour et de la Cour de cassation. En particulier, le Gouvernement flamand observe à cet égard que l'arrêt de la Cour n° 176/2011, précité, ne concernait ni la matière des allocations familiales, ni la notion de ménage de fait, mais la matière du revenu d'intégration et la notion de cohabitation, de sorte que cet arrêt n'est pas déterminant en l'espèce. En outre, le Gouvernement flamand fait référence à l'arrêt de

la Cour n° 174/2015 du 3 décembre 2015, par lequel celle-ci a jugé qu'un avantage économique-financier peut consister en des avantages matériels résultant de la cohabitation et permettant à l'allocataire de réduire certaines dépenses. Le Gouvernement flamand en déduit qu'il peut être question d'un ménage de fait sans qu'il soit nécessaire que le partenaire de vie de l'allocataire social dispose de ressources financières propres.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement flamand estime que, eu égard aux considérations qui précèdent, elle repose sur une lecture manifestement erronée de la disposition en cause et qu'elle n'appelle donc pas de réponse.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. L'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales, tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, dispose :

« Lorsque l'attributaire ouvre un droit à l'allocation mensuelle visée à l'article 40, celle-ci est majorée d'un supplément de 34,83 euros pour le premier enfant, 21,59 euros pour le deuxième enfant et 17,41 euros pour le troisième enfant et les suivants, aux conditions cumulatives qui suivent :

- l'allocataire ne forme pas un ménage de fait au sens de l'article 56bis, § 2, et n'est pas marié, sauf si le mariage est suivi d'une séparation de fait. La séparation de fait doit apparaître de la résidence principale séparée des personnes en cause, au sens de l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, exception faite des cas dans lesquels il ressort d'autres documents officiels produits à cet effet, que la séparation de fait est effective bien qu'elle ne corresponde pas ou plus avec l'information obtenue auprès dudit registre;

- l'allocataire ne bénéficie pas de revenus professionnels et/ou de remplacement dont la somme dépasse le montant journalier maximum de l'indemnité d'invalidité pour le travailleur ayant personne à charge résultant de l'application des articles 212, alinéa 7, et 213, alinéa 1er, première phrase, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, multiplié par 27. Les revenus pris en compte sont ceux définis par le Roi pour la définition de la qualité d'attributaire ayant personnes à charge;

- l'attributaire ne peut, en outre, ouvrir le droit à un supplément visé à l'article 42bis ou 50ter ».

B.1.2. L'article 56bis, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales, tel qu'il est applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, dispose :

« Les allocations familiales prévues au § 1er sont toutefois accordées aux taux prévus à l'article 40, lorsque l'auteur survivant est engagé dans les liens d'un mariage ou forme un ménage de fait avec une personne autre qu'un parent ou allié jusqu'au 3e degré inclusivement.

La cohabitation de l'auteur survivant avec une personne autre qu'un parent ou allié jusqu'au 3e degré inclusivement, fait présumer, jusqu'à preuve du contraire, l'existence d'un ménage de fait.

Le bénéfice du § 1er peut être invoqué à nouveau si l'auteur survivant ne cohabite plus avec le conjoint avec lequel un nouveau mariage a été contracté ou avec la personne avec laquelle un ménage de fait a été formé. La séparation de fait doit apparaître par la résidence principale séparée des personnes en cause, au sens de l'article 3, alinéa 1er, 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, exception faite des cas dans lesquels il ressort d'autres documents officiels produits à cet effet, que la séparation de fait est effective bien qu'elle ne corresponde pas ou plus avec l'information obtenue auprès dudit registre.

Le présent paragraphe n'est pas applicable lorsque l'orphelin est abandonné par son auteur survivant ».

B.1.3. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que le litige pendant devant le juge *a quo* concerne l'octroi de suppléments de prestations familiales garanties sur la base de l'article 8, § 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 octobre 1971 « portant exécution de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties », qui renvoie, à cet égard, à l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales. Cette dernière disposition pose plusieurs conditions pour pouvoir bénéficier du supplément en question, notamment que l'allocataire ne forme pas un ménage de fait au sens de l'article 56bis, § 2, de la même loi.

Il s'ensuit que les deux questions préjudicielles doivent être lues comme portant sur l'article 56bis, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales, en ce que ce dernier contient la définition de la notion de ménage de fait à laquelle renvoie l'article 41 de la même loi.

La Cour examine les deux questions préjudicielles en ce sens.

Quant à la première question préjudicielle

B.2. Par la première question préjudicielle, la Cour est invitée à comparer, dans le cadre du supplément visé à l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales, la situation des familles composées de deux partenaires de vie vivant sous le même toit et partageant les tâches ménagères et dont l'un des deux partenaires de vie ne dispose pas de ressources et ne participe pas aux charges financières du ménage, selon que ce partenaire de vie est en séjour légal ou en séjour illégal. Le juge *a quo* s'interroge sur la compatibilité de l'article 56bis, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle cette disposition traite de la même manière ces deux catégories de familles.

B.3. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si un système de sécurité sociale est équitable ou non. Il lui appartient d'apprécier si le législateur a méconnu ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4. 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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.5.1. L'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales a été rétabli par l'article 13 de la loi-programme du 27 avril 2007. Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition précisent que celle-ci a pour objet d'octroyer un supplément d'allocations familiales aux familles monoparentales, notamment parce qu'une seule personne y assume les charges liées à l'éducation des enfants, sans pouvoir partager ces charges avec une personne avec laquelle elle serait mariée ou formerait un ménage de fait :

« Cette disposition crée, dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés, un supplément dû spécifiquement aux familles monoparentales dont les revenus ne dépassent pas le plafond conditionnant l'octroi des suppléments sociaux. L'octroi de ce supplément aux familles monoparentales est raisonnablement justifié étant donné qu'une seule personne s'occupe de l'éducation de l'enfant sans pouvoir partager les différentes charges liées à cette éducation avec une personne avec laquelle elle est mariée ou forme un ménage de fait » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-3058/001, p. 7).

B.5.2. Pour définir la notion de ménage de fait, l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales renvoie à l'article 56*bis*, § 2, de la même loi.

C'est la loi du 12 août 2000 « portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses » qui a inséré la notion de ménage de fait dans l'article 56*bis*, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales, en remplacement de la notion de ménage qui était employée auparavant.

L'exposé des motifs de la loi du 12 août 2000 précitée précise à cet égard que l'objectif était de s'inspirer de la jurisprudence généralement appliquée en droit de la sécurité sociale, de sorte que la notion de ménage de fait doit se comprendre comme la cohabitation de personnes n'étant ni conjoints, ni parents ou alliés jusqu'au troisième degré et réglant de commun accord leurs problèmes ménagers en mettant, même partiellement, en commun leurs ressources respectives :

« Ce présent chapitre a pour objet d'abolir les discriminations fondées sur le sexe des personnes formant un ménage, au sein des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

Le projet introduit dans cette législation la notion de ménage de fait.

Cette notion est à définir comme la cohabitation de personnes n'étant ni conjoints, ni parents ou alliés jusqu'au 3^e degré, qui règlent de commun accord leurs problèmes ménagers en mettant, même partiellement, en commun leurs ressources respectives. Ce dernier élément démontre l'existence d'un projet commun, projet n'impliquant pas nécessairement le fait de vivre maritalement.

Cette définition s'inspire de celle élaborée en matière sociale par la jurisprudence » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0756/001, p. 44).

En commission, le ministre des Affaires sociales et des Pensions a réitéré la volonté de s'aligner sur la jurisprudence existante en droit de la sécurité sociale, en mettant désormais l'accent sur le lien économique unissant les membres d'un ménage de fait :

« Répondant à la question de la membre relative à la définition de la notion de ' ménage de fait ', le ministre fait observer que le projet de loi à l'examen a en tout cas le mérite de rapprocher la législation de la jurisprudence et de la doctrine en vigueur. Alors que le concept ' former un ménage ' réfère à la relation sexuelle entre les personnes concernées, surtout lorsqu'il était encore question de ' personnes de sexe différent ' c'est-à-dire avant les modifications apportées par la loi du 14 mai 2000, la notion de ' ménage de fait ' renvoie plutôt, par analogie avec la jurisprudence actuelle en matière sociale, au lien économique qui unit les membres du ménage concernés » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0756/015, p. 97).

B.5.3. Par un arrêt du 18 février 2008, la Cour de cassation a défini la notion de ménage de fait au sens de l'article 56*bis*, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales, comme suit :

« Au sens de cette dernière disposition, le ménage de fait s'entend de la cohabitation de deux personnes qui, n'étant ni conjoints ni parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, règlent de commun accord et complètement ou, à tout le moins, principalement les questions ménagères en mettant en commun, fût-ce partiellement, leurs ressources respectives, financières ou autres.

La circonstance que l'un des cohabitants ne bénéficie pas de revenus n'exclut pas l'existence d'un ménage de fait » (Cass., 18 février 2008, S.07.0041.F).

B.5.4. Il ressort des travaux préparatoires précités et de l'arrêt de la Cour de cassation du 18 février 2008, précité, qu'en matière d'allocations familiales et de prestations familiales garanties, la notion de ménage de fait correspond à une hypothèse particulière de cohabitation.

B.6.1. La notion de cohabitation en droit de la sécurité sociale fait l'objet d'une abondante jurisprudence.

B.6.2. Dans la matière du revenu d'intégration et, auparavant, du droit à un minimum de moyens d'existence, la Cour de cassation a jugé par un arrêt du 8 octobre 1984 que, par les termes « personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes » au sens de l'article 2 de la loi du 7 août 1974 « instituant le droit à un minimum de moyens d'existence », il faut entendre une personne qui vit avec une ou plusieurs personnes, sous le même toit, en faisant ménage commun avec elles (*Pas.*, 1985, I, p. 188). La Cour de cassation a considéré que la Cour du travail avait légitimement pu estimer qu'il était question de cohabitation lorsque le demandeur, par comparaison avec une personne isolée, bénéficie de plus d'avantages matériels et supporte moins de charges financières. Il ressort du même arrêt qu'il peut être question de cohabitation si on se base sur les avantages matériels dont un allocataire social bénéficie en raison du fait qu'il cohabite avec une ou plusieurs personnes, en l'espèce en ce qu'il pouvait habiter gratuitement et prendre ses repas. Il n'est pas requis que la personne avec laquelle le demandeur cohabite dispose de revenus propres.

Par son arrêt n° 176/2011 du 10 novembre 2011, la Cour a précisé que la notion de cohabitation exige que le fait de vivre sous le même toit qu'une autre personne génère un avantage économique-financier pour l'allocataire social :

« B.6.2. Comme il a été indiqué en B.2 et B.3, la notion de ' cohabitation ' visée à l'article 14, § 1er, 1°, de la loi du 26 mai 2002 exige que le fait de vivre sous le même toit que l'autre personne génère pour le demandeur du revenu d'intégration un avantage économique-financier. Ce dernier peut consister en ce que le cohabitant dispose de revenus lui permettant ainsi de partager certains frais mais également en ce que le demandeur peut bénéficier de certains avantages matériels en raison de la cohabitation, avec pour effet qu'il expose moins de dépenses ».

La Cour a confirmé cette jurisprudence par son arrêt n° 174/2015 du 3 décembre 2015.

La Cour de cassation a également jugé que la cohabitation exige, outre la vie sous le même toit et le partage des tâches ménagères, l'existence d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social :

« Pour considérer que, au sens de l'article 14, § 1er, 1°, alinéa 2, précité, le bénéficiaire du revenu d'intégration sociale, qui vit sous le même toit qu'un étranger en séjour illégal, règle principalement en commun avec lui les questions ménagères, il faut que, outre le partage des tâches ménagères, l'allocataire tire un avantage économique-financier de la cohabitation.

L'arrêt attaqué constate que le demandeur a droit au revenu d'intégration sociale, cohabite avec une personne en séjour illégal et sans ressources et que cette personne fait partie de son ménage. Il considère que le demandeur cohabite avec cette personne, au sens de l'article 14, § 1er, 1°, de la loi du 26 mai 2002 précitée, sans examiner si, outre le partage des tâches ménagères, le demandeur tire un avantage économique-financier de cette cohabitation. Il ne justifie pas ainsi légalement sa décision que le demandeur n'a droit qu'au revenu d'intégration sociale au taux cohabitant » (Cass., 21 novembre 2011, S.11.0067.F).

B.6.3. Dans le cadre de la réglementation relative au chômage, la Cour de cassation juge, dans le même sens, que la notion de cohabitation nécessite la réunion de trois conditions : la vie sous le même toit, le partage des tâches ménagères et l'existence d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social :

« Pour considérer que deux ou plusieurs personnes qui vivent ensemble sous le même toit règlent principalement en commun les questions ménagères et donc qu'elles cohabitent, il faut, mais il ne suffit pas, qu'elles tirent de cette vie sous le même toit un avantage économique et financier. Il faut en outre qu'elles règlent en commun, en mettant éventuellement en commun des ressources financières, les tâches, activités et autres questions ménagères, telles que l'entretien et le cas échéant l'aménagement du logement, l'entretien du linge, les courses, la préparation et la consommation des repas » (Cass., 22 janvier 2018, S.17.0024.F; dans le même sens, Cass., 9 octobre 2017, S.16.0084.N).

B.7. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence précitée, la notion de ménage de fait au sens de l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales, lu en combinaison avec l'article 56bis, § 2, de la même loi, laquelle est une hypothèse particulière de cohabitation, exige que soient réunies les trois conditions de vie sous le même toit, de partage des tâches ménagères et d'existence d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social.

B.8.1. Il ressort des motifs de la décision de renvoi et du libellé de la première question préjudicielle que le litige pendant devant le juge *a quo* concerne la condition de l'existence d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social.

B.8.2. Comme la Cour l'a jugé par ses arrêts n^{os} 176/2011 et 174/2015, précités, l'avantage économique-financier pour l'allocataire social peut consister en ce que le partenaire de vie de l'allocataire social dispose de revenus lui permettant de partager certains frais mais également en ce que l'allocataire social peut bénéficier de certains avantages matériels en raison du fait qu'il vit sous le même toit que son partenaire de vie et a de ce fait moins de dépenses.

Ainsi, l'avantage économique-financier consiste en ce que, grâce au fait qu'il vit sous le même toit que son partenaire de vie, l'allocataire social supporte moins de charges financières, partage certains frais ou bénéficie de certains avantages matériels engendrant, de manière concrète et non hypothétique, une économie de dépenses.

B.9. Il résulte de ce qui précède que, pour apprécier l'existence ou non d'un ménage de fait au sens de l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales, lu en combinaison avec l'article 56*bis*, § 2, de la même loi, outre les conditions relatives à la vie sous le même toit et au partage des tâches ménagères, le critère pertinent n'est pas la régularité ou non de la situation de séjour du partenaire de vie de l'allocataire social, mais l'existence ou non d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social.

Le critère de l'existence ou non d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social s'applique aussi bien lorsque le partenaire de vie de l'allocataire social se trouve en situation de séjour légal sur le territoire que lorsqu'il se trouve en situation de séjour illégal sur le territoire.

La régularité ou non de la situation de séjour du partenaire de vie de l'allocataire social n'est pas déterminante en soi pour conclure à l'existence ou non d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social.

En effet, dès lors qu'un étranger en situation de séjour illégal n'a droit, en vertu de l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale qu'à une aide médicale urgente, qu'il n'a pas droit à une allocation sociale et qu'il ne peut davantage acquérir en principe un revenu provenant du travail, l'allocataire social vivant sous le même toit qu'un étranger en situation de séjour illégal sur le territoire ne bénéficie pas, dans la plupart des cas, d'un avantage économique-financier. Cela étant, il ne peut pas être exclu que

l'allocataire social vivant sous le même toit qu'un étranger en situation de séjour illégal sur le territoire bénéficie d'un avantage économique-financier si ce dernier dispose de ressources ou si l'allocataire social bénéficie de la sorte de certains avantages matériels engendrant, de manière concrète et non hypothétique, une économie de dépenses.

À l'inverse, il ne peut pas être exclu que le fait de vivre sous le même toit qu'une personne en situation de séjour légal n'engendre pas d'avantage économique-financier pour l'allocataire social.

B.10. Eu égard à la nécessité d'examiner, lorsque l'allocataire social vit sous le même toit qu'une personne avec qui il partage les tâches ménagères, l'existence ou non d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social, afin de déterminer si celui-ci forme ou non un ménage de fait au sens de l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales, lu en combinaison avec l'article 56bis, § 2, de la même loi, il y a lieu de constater que l'allocataire social vivant sous le même toit qu'une personne en séjour légal sur le territoire et l'allocataire social vivant sous le même toit qu'un étranger en séjour illégal sur le territoire ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes au regard de la mesure en cause.

Par conséquent, l'identité de traitement visée dans la première question préjudicielle n'est pas discriminatoire.

B.11. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.12. Par la seconde question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 56bis, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle une famille vivant sous le même toit composée de deux partenaires de vie dont l'un se trouve en situation de séjour illégal n'est pas considérée comme un ménage de fait au sens de cette disposition et selon laquelle une famille vivant sous le même toit composée de deux partenaires de vie en situation de séjour légal est, quant à elle, considérée comme un ménage de fait au sens de la même disposition.

B.13.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la seconde question préjudicielle repose sur une interprétation manifestement erronée de la disposition en cause et qu'elle n'appelle donc pas de réponse.

B.13.2. Il appartient en règle au juge *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de la disposition en cause.

B.13.3. Il résulte de ce qui est dit en B.8 et en B.9 que la seconde question préjudicielle repose sur une interprétation manifestement erronée de la disposition en cause.

En effet, pour apprécier l'existence ou non d'un ménage de fait au sens de l'article 41 de la loi générale relative aux allocations familiales, lu en combinaison avec l'article 56bis, § 2, de la même loi, outre les conditions relatives à la vie sous le même toit et au partage des tâches ménagères, le critère pertinent n'est pas la régularité ou non de la situation de séjour du partenaire de vie de l'allocataire social, mais l'existence ou non d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social.

Le critère de l'existence ou non d'un avantage économique-financier pour l'allocataire social s'applique aussi bien lorsque le partenaire de vie de l'allocataire social est en situation de séjour légal sur le territoire que lorsqu'il est en situation de séjour illégal sur le territoire, de sorte que la différence de traitement visée dans la seconde question préjudicielle est inexistante.

B.14. Partant, la seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

1. L'article 56bis, § 2, de la loi générale relative aux allocations familiales ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il contient la définition de la notion de ménage de fait à laquelle renvoie l'article 41 de la même loi, interprété comme traitant de manière identique l'allocataire social vivant sous le même toit qu'une personne en situation de séjour légal sur le territoire et l'allocataire social vivant sous le même toit qu'un étranger en situation de séjour illégal sur le territoire.

2. La seconde question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

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 4 février 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût