



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 105/2022
du 15 septembre 2022
Numéro du rôle : 7621

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 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 du président P. Nihoul, de la juge J. Moerman, faisant fonction de présidente, et des juges T. Giet, Y. Kherbache, D. Pieters, E. Bribosia et W. Verrijdt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 28 juillet 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 août 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 13, § 1er de l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant les conditions auxquelles les allocations familiales sont accordées en faveur de l'enfant qui suit des cours ou poursuit sa formation pris en exécution de l'article 62 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 avant le 1er janvier 2020 mais dans le chef desquels l'octroi des allocations familiales était simplement suspendu durant le 4^{ème} trimestre 2019 en vertu de l'article 13, § 1er de l'arrêté royal du 10 août 2005 pris en exécution de l'article 62 de la loi du 19 décembre 1939 et les autres enfants nés avant le 1er janvier 2020 et/ou porte atteinte aux attentes légitimes concernant les enfants nés avant le 1er janvier 2020 mais dans le chef desquels l'octroi des allocations familiales était simplement suspendu durant le 4^{ème} trimestre 2019 en vertu de l'article 13, § 1er de l'arrêté royal du 10 août 2005 pris en exécution de l'article 62 de la loi du 19 décembre 1939, en excluant ces enfants

du premier terme de la comparaison à effectuer entre le taux des allocations familiales perçues en application de la loi du 19 décembre 1939 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 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 13, § 1er de l'arrêté royal du 10 août 2005 fixant les conditions auxquelles les allocations familiales sont accordées en faveur de l'enfant qui suit des cours ou poursuit sa formation pris en exécution de l'article 62 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 avant le 1^{er} janvier 2020 dans le chef desquels l'octroi des allocations familiales était simplement suspendu durant le 4^{ème} trimestre 2019 en vertu de l'article 13, § 1^{er} de l'arrêté royal du 10 août 2005 pris en exécution de l'article 62 de la loi du 19 décembre 1939, en privant ces enfants du droit de bénéficier de la fin de la suspension de l'octroi des allocations familiales auxquelles ils avaient droit en vertu de la loi du 19 décembre 1939, 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 ? ».

Le Collège réuni de la Commission communautaire commune, assisté et représenté par Me M. Kaiser, Me M. Verdussen et Me C. Jadot, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 18 mai 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Bribosia et D. Pieters, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins que le Collège réuni de la Commission communautaire commune n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendu, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 juin 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 juin 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 la procédure antérieure*

N.K. est mère de quatre enfants et domiciliée en Région de Bruxelles-Capitale. Son fils E. E.W. suit un enseignement ou une formation à temps plein.

Durant le dernier trimestre de l'année 2019, E. E.W. a travaillé plus de 240 heures. Or, en vertu de l'article 13, § 1er, de l'arrêté royal du 10 août 2005 « fixant les conditions auxquelles les allocations familiales sont accordées en faveur de l'enfant qui suit des cours ou poursuit sa formation », l'octroi des allocations familiales est suspendu en ce qui concerne l'enfant qui, tout en suivant des cours ou une formation, travaille plus de 240 heures. En conséquence, par une décision du 28 janvier 2020, la caisse d'allocations familiales Famiris a régularisé le montant des allocations familiales qui a été versé à N.K. pour le dernier trimestre de l'année 2019. Concrètement, au lieu d'avoir eu droit à 980,50 euros, N.K. n'avait droit qu'à 651,17 euros à titre d'allocations familiales pour chaque mois du quatrième trimestre de l'année 2019. N.K. n'a pas contesté cette décision.

Par ailleurs, par une décision du 2 mars 2020, Famiris a informé N.K. du fait qu'elle n'a droit qu'au montant de 651,17 euros au lieu de 980,50 euros à titre d'allocations familiales pour le mois de janvier 2020. En effet, en application du régime transitoire prévu par 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), entrée en vigueur le 1er janvier 2020, Famiris a comparé le montant des allocations familiales dû à N.K. en décembre 2019 sur la base de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales, à savoir 651,17 euros, au montant des allocations familiales auquel N.K. a droit sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019, soit environ 600 euros sans suppléments sociaux. Famiris a ensuite retenu le montant le plus élevé en faveur de N.K., soit 651,17 euros. Dans cette décision, Famiris a également indiqué que si un enfant de N.K. ouvrait un nouveau droit, par exemple si E. E.W. ne travaillait pas plus de 240 heures au cours d'un trimestre, ce fait serait pris en compte dans le nouveau système des allocations familiales fixé par l'ordonnance du 25 avril 2019, et non plus dans l'ancien système.

N.K. a contesté cette décision et a saisi la juridiction *a quo*.

En cours d'instance, il est apparu que N.K. avait droit à des suppléments sociaux sur la base des articles 9 et suivants de l'ordonnance du 25 avril 2019. Le montant des allocations familiales dû à N.K. depuis le 1er janvier 2020 a alors été régularisé. Au lieu d'avoir droit à 651,17 euros sur la base de l'ancien régime des allocations familiales, il s'est avéré que N.K. a droit à 934,29 euros (600 euros majorés des suppléments sociaux) sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019. Ce montant étant plus favorable à N.K. que celui qui lui a été versé en décembre 2019 sur la base de l'ancien régime des allocations familiales (651,17 euros), N.K. a basculé rétroactivement dans le régime de l'ordonnance du 25 avril 2019 pour toute l'année 2020.

En dépit de cette régularisation, le juge *a quo* s'interroge sur la constitutionnalité du régime transitoire prévu par l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019, en ce qui concerne les enfants nés avant le 1er janvier 2020 pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019, et a posé les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après : COCOM) explique que les montants d'allocations familiales fixés par l'ordonnance du 25 avril 2019 s'appliquent à tous les enfants bruxellois avec effet au 1er janvier 2020, s'ils sont au moins égaux ou supérieurs aux montants générés par ces enfants pour le mois de décembre 2019, en application de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019.

A.2. Le Collège réuni de la COCOM indique que N.K. a perçu en décembre 2019 des allocations familiales à hauteur de 651,17 euros. Ce montant étant globalement plus avantageux que le montant dû sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019, il a été maintenu en faveur de N.K. pour le mois de janvier 2020. Toutefois, sur la base de la déclaration des revenus du ménage de N.K., il est apparu que N.K. a droit à des suppléments sociaux, de sorte que le montant dû à N.K. sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019 devait être porté à 934,29 euros. Ce montant étant plus élevé que celui de 651,17 euros, perçu par N.K. en décembre 2019, N.K. a basculé

rétroactivement dans le régime de l'ordonnance du 25 avril 2019 pour toute l'année 2020. Cette régularisation est intervenue après l'introduction de l'action de N.K. devant le juge *a quo*.

A.3. Le Collège réuni de la COCOM soutient que la première question préjudicielle porte sur la différence de traitement entre, d'une part, les enfants nés avant le 1er janvier 2020 dont l'attributaire a donné lieu, pour décembre 2019, au versement d'allocations familiales sur la base de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales (ci-après : la LGAF) et, d'autre part, les enfants nés avant le 1er janvier 2020 pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le quatrième trimestre 2019, compte tenu de l'article 13, § 1er, de l'arrêté royal du 10 août 2005 « fixant les conditions auxquelles les allocations familiales sont accordées en faveur de l'enfant qui suit des cours ou poursuit sa formation » (ci-après : l'arrêté royal du 10 août 2005).

Le juge *a quo* s'interroge sur le fait que les enfants nés avant le 1er janvier 2020 pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le quatrième trimestre 2019 ne sont pas pris en compte dans le cadre du montant de référence de décembre 2019, lequel est comparé au montant dû en application de l'ordonnance du 25 avril 2019, afin de déterminer ensuite, entre l'ancien et le nouveau régime, lequel est le plus favorable. Le législateur a choisi le critère des montants effectivement dus et versés au mois de décembre 2019, de sorte que tous les enfants qui n'ont pas donné lieu au paiement d'allocations familiales sont *de facto* exclus.

A.4. Le Collège réuni de la COCOM soutient que le critère de distinction est objectif. Il s'agit de la question de savoir si l'attributaire ou le demandeur a généré des allocations familiales pour le mois de décembre 2019 qui sont supérieures aux montants fixés par l'ordonnance du 25 avril 2019.

A.5.1. Selon le Collège réuni de la COCOM, le critère de distinction est pertinent. L'objectif poursuivi par l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 est de n'appliquer les nouveaux montants d'allocations familiales à une famille que s'ils sont égaux ou supérieurs aux montants générés pour le mois de décembre 2019. Il s'agit là d'une mesure permettant de maintenir les droits acquis des enfants bénéficiaires et de respecter l'obligation de *standstill*. Par ailleurs, le législateur a dû tenir compte des contraintes budgétaires et de la viabilité financière du nouveau système des allocations familiales et il a voulu atteindre les objectifs généraux de la réforme, dont la suppression des rangs entre enfants et le renforcement de la protection des travailleurs plus pauvres.

Le critère de distinction tient compte de l'aide financière réellement apportée aux familles bruxelloises sur la base de l'ancien régime des allocations familiales au cours du mois précédant immédiatement l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019. Il remplit donc l'objectif de maintenir les droits acquis des familles.

A.5.2. Le Collège réuni de la COCOM soutient que les enfants pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu pour le dernier trimestre de l'année 2019 sur la base de l'article 13, § 1er, de l'arrêté royal du 10 août 2005, n'ont pas ouvert de droit aux allocations familiales pour le dernier trimestre de 2019. Ils n'avaient donc pas de droit en matière d'allocations familiales avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019. Or, un droit inexistant ne peut pas être considéré comme un droit acquis.

Plus précisément, l'enfant auquel on applique l'article 13, § 1er, de l'arrêté royal du 10 août 2005 perd temporairement le droit aux allocations familiales, comme il résulte du libellé de cet article. La formulation de cet article est d'ailleurs identique à celle de l'article 48 de la LGAF qui concerne le moment où le droit aux allocations familiales commence et prend fin. La doctrine et la circulaire administrative de l'ancienne Agence fédérale pour les allocations familiales (CO n° 1354 du 8 juillet 2005) confirment d'ailleurs cette analyse.

A.5.3. Le Collège réuni de la COCOM précise que le choix de prendre en compte le montant des allocations familiales réellement payé, et non un droit aux allocations familiales hypothétique ou des allocations familiales non payées, se justifie par la volonté de prendre en compte le niveau réel de protection sociale. Dès lors, on ne comprend pas pourquoi le juge *a quo* suggère d'évaluer les droits et montants résultant des deux régimes d'allocations familiales pour chaque enfant ou chaque allocataire à une seule et même date, à savoir le 1er janvier 2020. En effet, à ce moment, l'ancien régime n'était déjà plus en vigueur.

A.6.1. Le Collège réuni de la COCOM soutient que la mesure est proportionnée à l'objectif poursuivi. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière socio-économique. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur a souhaité garantir le degré de protection offert qui existait la veille de la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019. La section de législation du Conseil d'État a également considéré que le régime transitoire de l'ordonnance en cause respecte les attentes légitimes des bénéficiaires concernés. La Cour ne pourrait censurer le régime transitoire que s'il était manifestement déraisonnable. Le législateur peut appréhender la diversité des situations en faisant usage de catégories de personnes correspondant aux réalités de manière simplifiée. On ne saurait dès lors reprocher au législateur bruxellois de ne pas avoir effectué un comparatif détaillé de toutes les situations susceptibles de se produire lorsqu'il y a lieu d'appliquer une cause d'exclusion du droit aux allocations familiales pour le mois de décembre 2019. Le point commun entre toutes ces situations réside dans le fait que ces enfants ont rouvert le droit aux allocations familiales après le 1er janvier 2020.

A.6.2. Le Collège réuni de la COCOM fait valoir que le principe de la légitime confiance n'impose pas au législateur de prévoir des dispositions transitoires qui ont pour effet de maintenir en vigueur l'ancien régime pendant une durée indéterminée.

A.6.3. Le Collège réuni de la COCOM estime qu'il est possible de raisonner pour l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 de la même manière que pour le décret wallon et le décret flamand en matière d'allocations familiales, qui ont été validés par la Cour. En effet, le régime transitoire bruxellois permet, lui aussi, de ne pas porter atteinte aux attentes légitimes des allocataires, puisque ceux-ci ne percevront jamais moins qu'avant pour les enfants pour lesquels des droits existaient. Il n'y a donc pas de raison, si ce n'est la volonté d'obtenir un montant d'allocations familiales plus élevé, de prendre en compte le montant que les enfants auraient pu percevoir dans l'ancien régime de manière hypothétique. Enfin, c'est le propre d'une réglementation qui évolue d'opérer un certain recul par rapport à ce qui était garanti dans le passé.

A.6.4. Le Collège réuni de la COCOM fait encore valoir que les allocations familiales de base peuvent être majorées d'un ou de plusieurs suppléments sociaux, prévus aux articles 9 et suivants de l'ordonnance du 25 avril 2019, ce dont le juge *a quo* n'a pas tenu compte.

A.7.1. À propos de la seconde question préjudicielle, le Collège réuni de la COCOM soutient que l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution n'impose pas au législateur compétent de ne pas toucher aux modalités des prestations familiales. La disposition en cause n'opère pas de recul significatif dans le degré de protection offert. En effet, aucun enfant n'a droit à un montant inférieur à celui qu'il générerait au moment de l'entrée en vigueur du nouveau régime. Le fait qu'un enfant avait droit, par le passé, à un montant supérieur n'y change rien. Le régime des prestations familiales évolue par nature au gré de la situation de l'enfant et de celle de sa famille. Pour le reste, il est presque impossible de comparer toutes les situations dans lesquelles des familles peuvent se trouver. La disposition en cause n'entraîne donc pas de recul dans les droits garantis des allocataires sociaux, dès lors que les ménages concernés peuvent toujours compter recevoir un montant supérieur à celui auquel ils avaient droit ou bénéficier d'un ou de plusieurs suppléments sociaux.

A.7.2. Le Collège réuni de la COCOM fait encore valoir que si la Cour estimait que l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 opérerait un recul significatif, celui-ci serait justifié par des raisons impérieuses d'intérêt général consistant à maintenir l'équilibre budgétaire dans le secteur des allocations familiales. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité de l'ampleur des moyens consacrés à une politique déterminée.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son 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 : la 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 du 25 avril 2019 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 cette ordonnance, avec la garantie que les allocataires ne percevront pas, dans le nouveau régime des prestations familiales, un montant d'allocations familiales inférieur à 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 a dès lors pour objectif de 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 de l'article 62, § 1er, alinéa 1er, de la LGAF qu'en vertu de l'article 25, § 1er, de l'ordonnance du 25 avril 2019, les allocations familiales sont accordées en faveur de l'enfant jusqu'au 31 août de l'année civile au cours de laquelle il atteint l'âge de 18 ans.

Toutefois, en vertu de l'article 62, § 3, alinéa 1er, de la LGAF, les allocations familiales sont accordées jusqu'à l'âge de 25 ans « dans les conditions déterminées par le Roi, en faveur de l'enfant qui suit un enseignement ou qui effectue un stage pour pouvoir être nommé à charge ». L'article 62, § 3, alinéa 3, de la LGAF charge le Roi de déterminer dans quelles conditions l'exercice d'une activité lucrative de l'enfant ne fait pas obstacle à l'octroi d'allocations familiales.

De manière similaire, l'article 25, § 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019 prévoit que :

« [...] les allocations familiales sont accordées, aux conditions fixées par le Collège réuni, jusqu'à l'âge de 25 ans en faveur :

[...]

b) de l'enfant qui suit des cours, effectue un stage pour pouvoir être nommé à une charge ou est engagé dans une formation pour laquelle des crédits sont octroyés dans le système ' bachelier-master ' et pour laquelle aucun cours ne doit être suivi. [...]

[...] ».

B.1.6. En exécution de l'article 62, § 3, de la LGAF, l'article 13, § 1er, de l'arrêté royal du 10 août 2005 « fixant les conditions auxquelles les allocations familiales sont accordées en faveur de l'enfant qui suit des cours ou poursuit sa formation » (ci-après : l'arrêté royal du 10 août 2005) détermine le nombre d'heures maximal d'une activité lucrative que peut exercer l'enfant bénéficiaire sans entraîner la suspension de l'octroi des allocations familiales.

Cet article dispose :

« L'activité lucrative de l'enfant n'entraîne pas la suspension de l'octroi des allocations familiales :

a) lorsqu'elle est exercée durant les mois de juillet, août et septembre; toutefois, durant les périodes de vacances visées aux articles 7 et 12, l'activité lucrative n'entraîne pas la suspension de l'octroi des allocations familiales si elle n'excède pas 240 heures durant le trimestre civil dans lequel elles s'inscrivent;

b) pour chaque mois du premier, du deuxième et du quatrième trimestre civil, si elle n'excède pas 240 heures par trimestre.

Constitue une activité lucrative au sens du présent arrêté, toute activité exercée dans le cadre d'un contrat de travail ou d'un statut, ou en tant que travailleur indépendant ».

B.1.7. Ainsi, les enfants ayant travaillé plus de 240 heures au cours du quatrième trimestre de l'année 2019 n'ont pas donné lieu à l'octroi d'allocations familiales pour le mois de décembre 2019.

Il en résulte que, dans la comparaison entre les montants d'allocations familiales dus sur la base de l'ancien et du nouveau régime des allocations familiales, effectuée sur la base de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019, aucun montant n'est porté en compte pour les enfants dont l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 en vertu de l'article 13, § 1er, de l'arrêté royal du 10 août 2005.

Quant à la première question préjudicielle

B.2. Le juge *a quo* demande si la différence de traitement créée par la disposition en cause, lue en combinaison ou non avec l'article 13, § 1er, de l'arrêté royal du 10 août 2005 pris en exécution de l'article 62 de la LGAF, entre,

- d'une part, les enfants bénéficiaires nés avant le 1er janvier 2020 pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 puisqu'ils ont travaillé plus de 240 heures au cours de ce trimestre, en conséquence de quoi aucun montant n'est porté en compte dans le montant global des allocations familiales auxquels l'allocataire a

droit en application de la LGAF, 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 et qui leur a été effectivement versé en application de la LGAF 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 pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 en raison de l'activité lucrative de ces enfants.

B.3.1. 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.3.2.1. 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 compétence 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.3.2.2. 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.4. La différence de traitement entre les catégories de personnes identifiées en B.2 repose sur un critère objectif, à savoir la suspension ou non de l'octroi des allocations familiales en raison de l'activité lucrative de l'enfant.

B.5.1. Comme il est dit en B.1.3, en instaurant le régime transitoire contesté, le législateur ordonnantiel a cherché à maintenir les droits acquis des familles bruxelloises en matière d'allocations familiales.

B.5.2. 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 percevaient 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.5.3. Les enfants bénéficiaires pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 en raison de leur activité lucrative, n'ont en revanche pas donné lieu, en décembre 2019, à l'octroi d'allocations familiales sous le régime de la LGAF et de la loi du 20 juillet 1971.

Bien que ces enfants aient pu donner lieu à l'octroi d'allocations familiales dans le régime de la LGAF à d'autres moments qu'en décembre 2019, ils n'ont pas acquis, à ce moment charnière pour le régime transitoire, un droit au maintien du montant des allocations familiales qu'ils avaient généré avant la suspension de l'octroi de ces allocations.

B.5.4. Le choix du législateur de tenir compte du droit aux allocations familiales dont un enfant bénéficiaire et, dès lors, sa famille disposaient en décembre 2019, au lieu des droits dont ils disposaient à un autre moment au cours de l'application du régime fédéral des allocations familiales, est pertinent pour atteindre l'objectif de garantir les droits acquis de cet enfant et de sa famille. En effet, puisque le droit aux allocations familiales évolue au gré de la situation personnelle de l'enfant bénéficiaire et de celle de sa famille, il est pertinent de tenir compte de leur situation juridique la veille de l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation en matière d'allocations familiales, en l'occurrence en décembre 2019, pour atteindre l'objectif de garantir les droits acquis des allocataires lors du changement législatif.

B.6.1. La Cour doit encore vérifier si la disposition en cause produit des effets disproportionnés sur la situation des enfants pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 en raison de leur activité lucrative, ou sur celle de leurs allocataires.

B.6.2. 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.6.3. Contrairement aux législateurs décrets wallon et flamand, le législateur ordonnancier 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 » dans le système de l'ordonnance du 25 avril 2019 au 1er janvier 2020, « 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.6.4. Il n'apparaît pas que le régime transitoire contesté produirait des effets disproportionnés sur la situation des enfants pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 en raison de leur activité lucrative, ni sur celles de leurs allocataires.

En effet, d'une part, ces enfants, s'ils ne se livrent plus à une activité lucrative de plus de 240 heures par trimestre, peuvent de nouveau donner droit au versement d'allocations familiales, cette fois-ci dans le nouveau système d'allocations familiales, qui leur sera applicable si le montant global octroyé à la famille est égal ou plus avantageux que celui que cette famille a perçu en décembre 2019 en vertu de l'ancien système.

D'autre part, comme il est dit en B.5.2, la disposition en cause garantit que les familles bruxelloises, y compris celles qui comptent des enfants pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 en raison de leur activité lucrative, 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.7. En outre, les allocataires des enfants bénéficiaires pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 en raison de l'activité lucrative de l'enfant 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, de la manière dont il s'était appliqué avant le dernier trimestre de l'année 2019.

B.8. En conséquence, la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec le principe de la confiance légitime.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.9. La Cour est encore interrogée sur la compatibilité de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019, lu isolément ou en combinaison avec l'article 13, § 1er, de l'arrêté royal du 10 août 2005 pris en exécution de l'article 62 de la LGAF, avec l'article 23 de la Constitution.

B.10. 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'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.11.1. Comme il est dit en B.5.3 et en B.6.4, les enfants pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 en raison de leur activité lucrative ouvrent un droit au paiement d'allocations familiales dans le régime de l'ordonnance du 25 avril 2019 s'ils cessent de travailler plus de 240 heures par trimestre. Par ailleurs, ces enfants n'ont pas acquis, en décembre 2019, un droit au paiement du montant des allocations familiales auquel ils avaient droit à un moment autre que le dernier trimestre de l'année 2019 en vertu de l'application du régime fédéral des allocations familiales. En outre, l'allocataire 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.11.2. Partant, les enfants bénéficiaires pour lesquels l'octroi des allocations familiales a été suspendu durant le dernier trimestre de l'année 2019 en raison de leur activité lucrative ainsi que leurs allocataires n'ont pas subi de recul quant au degré de protection qui leur était offert en matière d'allocations familiales au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019.

B.11.3. La disposition en cause est donc compatible avec l'article 23 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 39 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales » 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 15 septembre 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul