

Numéros du rôle : 7040, 7095, 7109 et 7114
Arrêt n° 198/2019 du 5 décembre 2019

A R R Ê T

En cause : les recours en annulation totale ou partielle du décret flamand du 27 avril 2018 « réglant les allocations dans le cadre de la politique familiale », introduits par Y. V.C. et J. V.W., par Dries Storme, par Karen Wynen et Maarten Gielis et par Jozef Seghers et Nelle Van Damme.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 novembre 2018 et parvenue au greffe le 13 novembre 2018, un recours en annulation du décret flamand du 27 avril 2018 « réglant les allocations dans le cadre de la politique familiale » (publié au *Moniteur belge* du 31 juillet 2018) a été introduit par Y. V.C. et J. V.W.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 janvier 2019 et parvenue au greffe le 14 janvier 2019, Dries Storme a introduit un recours en annulation du même décret.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 janvier 2019 et parvenue au greffe le 31 janvier 2019, un recours en annulation partielle du même décret a été introduit par Karen Wynen et Maarten Gielis.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 janvier 2019 et parvenue au greffe le 4 février 2019, un recours en annulation des articles 209 à 228 du même décret a été introduit par Jozef Seghers et Nelle Van Damme.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7040, 7095, 7109 et 7114 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me T. Moonen, avocats au barreau de Bruxelles (dans toutes les affaires);
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me S. Depré et Me C. Pietquin, avocats au barreau de Bruxelles (dans les affaires n^{os} 7109 et 7114).

Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7040, 7109 et 7114 ont introduit des mémoires en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand (dans les affaires n^{os} 7109 et 7114);
- le Gouvernement wallon (dans les affaires n^{os} 7109 et 7114).

Par ordonnance du 25 septembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et M. Pâques, 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 9 octobre 2019 et les affaires mises en délibéré.

À la suite de la demande du Gouvernement flamand à être entendu, la Cour, par ordonnance du 9 octobre 2019, a fixé l'audience au 6 novembre 2019.

À l'audience publique du 6 novembre 2019 :

- ont comparu :

. Me A. Dom, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 7109;

. Me B. Martel et Me T. Moonen, pour le Gouvernement flamand;

. Me C. Pietquin, qui comparaisait également *loco* Me S. Depré, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey, en remplacement du juge émérite E. Derycke, et M. Pâques ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité des requêtes introduites

A.1.1. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes dans les affaires n°s 7040 et 7095 et que la seconde partie requérante dans l'affaire n° 7109 n'ont pas d'intérêt aux recours en annulation qu'elles ont introduits parce que leur intérêt n'est pas suffisamment certain et actuel. Leur intérêt se fonde sur l'hypothèse que leur famille s'agrandira encore, étant donné que le préjudice qu'elles allèguent ne se produira que dans le cas d'un agrandissement hypothétique de leur famille.

A.1.2. Les parties requérantes observent que l'intérêt de la première partie requérante dans l'affaire n° 7109 n'est pas contesté et elles déclarent que le recours est dès lors recevable en ce qui la concerne.

A.2. Le Gouvernement flamand estime du reste que les recours dans les affaires n°s 7040 et 7095 ne sont dirigés que contre l'article 210, §§ 1er, 2 et 4 du décret. En outre, une éventuelle annulation totale du décret du 27 avril 2018 entraînera une situation pratiquement impossible. Dès lors, il convient de limiter le recours en annulation à l'article 210 du décret précité.

Quant au fond

A.3. Les parties requérantes demandent l'annulation totale ou partielle du décret flamand du 27 avril 2018 « réglant les allocations dans le cadre de la politique familiale » (ci-après : le décret du 27 avril 2018).

À cet effet, les parties requérantes font valoir deux moyens.

En ce qui concerne le premier moyen (principe d'égalité et de non-discrimination - régime transitoire)

A.4.1. Les parties requérantes font valoir la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les parties requérantes estiment plus précisément que la différence de traitement, établie par le régime transitoire prévu par les articles 210 à 213 du décret du 27 avril 2018, entre les familles ne comprenant que des enfants nés avant le 1er janvier 2019, les familles ne comprenant que des enfants nés après cette date, et les familles comprenant des enfants nés tant avant qu'après le 1er janvier 2019, viole le principe d'égalité et de non-discrimination.

À l'appui de cette différence de traitement, les parties requérantes calculent le montant des allocations familiales qu'elles percevraient selon l'ancienne réglementation relative aux allocations familiales qui, à la suite du décret, attaqué, du 27 avril 2018, s'applique aux enfants nés avant le 1er janvier 2019, et le montant auquel elles auraient droit selon la nouvelle réglementation relative aux allocations familiales. En fonction des hypothèses qu'elles envisagent à cet égard en ce qui concerne la date de naissance, le nombre d'enfants encore à naître, le moment auquel leurs enfants n'auront plus droit aux allocations familiales, et selon qu'il s'agit de familles dont un ou plusieurs enfants relèvent de l'ancienne réglementation relative aux allocations familiales, les parties requérantes concluent que, par comparaison avec une famille similaire dont les enfants relèvent complètement de l'ancienne réglementation ou complètement de la nouvelle, elles recevront, au total, entre 2 538,36 euros et environ 60 000 euros de moins sur l'ensemble de la période durant laquelle leurs enfants auraient droit aux allocations familiales.

En outre, il subsiste des différences substantielles, même lorsqu'il est tenu compte des suppléments sociaux qui, en vertu de l'article 222, § 1er, du décret, peuvent être octroyés à des enfants nés avant le 1er janvier 2019.

A.4.2. Le Gouvernement flamand estime que les calculs ne tiennent pas compte ou qu'ils tiennent trop peu compte du caractère aléatoire d'un certain nombre de suppositions cruciales et il observe que les parties requérantes maximalisent un certain nombre de facteurs dans leurs calculs. En outre, selon le Gouvernement flamand, il n'est pas à exclure que certains enfants, voire tous les enfants, des parties requérantes, décident de commencer à travailler à l'âge de 18 ans, l'enfant concerné n'ayant désormais plus aucun droit aux prestations familiales. De plus, il attire l'attention sur le fait que les parties requérantes font abstraction de l'effet des mesures en matière de capacité financière, alors que ces mesures constituent un élément indissociable de la réglementation relative aux allocations familiales.

A.5. En tant que partie intervenante, le Gouvernement wallon soutient que la différence de traitement créée par le régime transitoire repose sur un critère objectif et pertinent et qu'elle est, en outre, proportionnée aux objectifs visés.

En ce qui concerne le second moyen (obligation de standstill)

A.6. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation de l'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution, en ce que le décret du 27 avril 2018 réduit significativement le degré de protection existant, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général. Tel est plus particulièrement le cas pour les familles qui relèvent simultanément des deux réglementations.

L'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution doit s'apprécier à partir du statut concret d'un individu donné et pas uniquement à partir des moyens généraux que les pouvoirs publics consacrent à une politique déterminée. En l'espèce, les parties requérantes font référence à l'avis n° 62.258/1 du 8 décembre 2017 de la section de législation du Conseil d'État.

A.7. Le Gouvernement flamand observe qu'établir des comparaisons entre toutes les situations différentes dans lesquelles plusieurs familles pourraient se trouver, afin de vérifier si leur situation régresse ou non par rapport au degré de protection garanti précédemment est une mission pratiquement impossible. La référence à l'avis n° 62.258/1 de la section de législation du Conseil d'État est sélective et trompeuse, dès lors que l'avis précité ne formule pas de critique contre le régime transitoire.

Il n'est pas davantage question d'un recul significatif pour les familles qui relèvent simultanément des deux réglementations. Pendant la période transitoire, aucune famille ne perçoit des allocations familiales moins élevées que celles qu'elle recevait sous l'empire de l'ancienne réglementation fédérale. En outre, le Gouvernement flamand a attaché de l'importance au principe selon lequel la capacité financière des familles contribuera à déterminer l'étendue des droits qu'elles pourront tirer du régime et il découle de cette situation que, dans certains cas, le prétendu recul disparaît même complètement.

Enfin, le Gouvernement flamand déclare que, même s'il pouvait être admis que le régime transitoire représente un recul significatif pour les familles qui relèvent simultanément des deux réglementations, il convient de constater qu'il existe pour ce faire des motifs précis d'intérêt général. Il fait référence à l'incidence budgétaire des réformes des allocations familiales et affirme qu'il est impossible d'élaborer un régime transitoire concret pour tous les cas individuels.

En ce qui concerne le maintien des effets en cas d'annulation

A.8. Si la Cour devait annuler certaines dispositions ou toutes les dispositions attaquées, le Gouvernement flamand demande de maintenir définitivement les effets de ces dispositions pour le passé et, en ce qui concerne l'avenir, il demande de prévoir un délai pendant lequel le législateur décréte peut élaborer un nouveau régime transitoire. Il attire l'attention, d'une part, sur les effets administratifs et financiers importants qu'entraînerait une annulation ne prévoyant pas de maintenir les effets des dispositions attaquées et ce, tant pour les pouvoirs publics que pour les familles concernées et, d'autre part, sur l'insécurité juridique qui naîtrait pour celles-ci.

- B -

B.1. Le décret flamand du 27 avril 2018 « réglant les allocations dans le cadre de la politique familiale » (ci-après : le décret du 27 avril 2018) remplace le régime fédéral en matière de prestations familiales, à savoir l'ensemble des réglementations relatives aux prestations familiales, établies par ou en vertu de la loi générale du 19 décembre 1939 (ci-après : la LGAF) relative aux allocations familiales, telle qu'elle était en vigueur le 31 décembre 2018 ou de la loi du 20 juillet 1971 « instituant des prestations familiales garanties », ainsi que tous leurs arrêtés d'exécution, par un régime instauré au niveau de la Communauté flamande qui prend pour point de départ un ensemble de dispositions « sur mesure » accompagnant la croissance de chaque enfant et de chaque famille.

« Les réformes visent à continuer à garantir le droit aux allocations familiales d'une manière à tout le moins équivalente, même si c'est d'une manière qui est réputée plus adéquate » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1450/1, p. 437).

B.2.1. Les principes de base et les objectifs fondamentaux du décret du 27 avril 2018 sont :

« Le Gouvernement flamand choisit explicitement de s'atteler à instaurer une politique familiale intégrée, renforçant et soutenant au maximum tous les enfants et les familles tout au long de leur développement. Ce transfert de compétence permet aussi d'aborder plus pratiquement et plus efficacement le soutien aux familles et aux enfants. Les allocations familiales deviennent un pilier de base d'une politique familiale intégrée, une attention particulière étant accordée à la lutte contre la pauvreté infantile. Une politique familiale intégrée associant les allocations familiales, l'assistance familiale, la participation à l'accueil des enfants et à l'enseignement est une politique familiale qui vise à créer des possibilités afin de pouvoir combiner (le fait de fonder) une famille et la participation active à la société et donc de pouvoir combiner la participation (au travail) avec une famille.

À cette fin, nous partons de l'accord gouvernemental flamand, où nous formulons les principes de base suivants :

- nous abandonnons le caractère socio-professionnel des allocations familiales et nous mettons au point un système simplifié avec le droit de l'enfant comme point de départ;
- nous réformons le système existant sous la prémisse de la neutralité budgétaire, en recherchant, dans le nouveau système, à atteindre de nouveaux équilibres entre la solidarité horizontale (basée sur la compensation des coûts) et la solidarité verticale (en fonction des moyens financiers) entre les ménages avec enfants;
- par la suppression du rang et des suppléments d'âge et par l'octroi d'un montant égal suffisamment élevé pour chaque enfant, nous choisissons d'investir davantage dès la naissance du premier enfant (et du deuxième enfant);
- la dissociation des allocations familiales du statut socio-professionnel des parents fait disparaître le système des prestations familiales garanties, système qui avait été créé pour les enfants qui ne pouvaient pas ouvrir de droit aux allocations familiales sous l'empire des différents régimes en matière d'allocations familiales qui existaient à l'époque.

Tous les enfants sont égaux. Par conséquent, le nouveau système prévoit un montant de base égal pour les enfants qui sont nés à partir du 1er janvier 2019. Il conserve l'allocation de soins destinée aux enfants ayant un besoin d'aide spécifique et aux orphelins. Pour lutter contre la pauvreté infantile, un supplément social est prévu pour les enfants qui grandissent dans une famille disposant d'un bas revenu. Le plafond des revenus de ce supplément a été modulé en fonction du ménage et tient donc compte de la taille de celui-ci. Le tout est intégré dans un nouveau système d'allocations familiales qui, avec les allocations de participation, constitue un ensemble de dispositions 'sur mesure' accompagnant la croissance de chaque enfant et de chaque famille » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1450/1, pp. 5-6).

B.2.2. Dans le cadre de la nouvelle réglementation des allocations familiales, le législateur décréte poursuit dès lors un triple objectif, à savoir le renforcement et le soutien au maximum de tous les enfants et des familles tout au long de leur développement, le principe de la neutralité budgétaire, recherchant, dans le nouveau système, à atteindre de nouveaux équilibres entre la solidarité horizontale et la solidarité verticale entre les ménages avec enfants, et le traitement équivalent de tous les enfants.

B.3.1. Dans l'ancien modèle, le montant de l'allocation mensuelle de base est progressif en fonction du rang de l'enfant concerné dans le ménage. Ainsi, l'article 40 de la LGAF dispose :

« Les caisses d'allocations familiales, ainsi que les autorités et établissements publics visés à l'article 18, accordent aux enfants bénéficiaires une allocation mensuelle de :

- 1° 68,42 EUR pour le premier enfant;
- 2° 126,60 EUR pour le deuxième enfant;
- 3° 189,02 EUR pour le troisième enfant et pour chacun des suivants ».

À partir du 1^{er} septembre 2018, ces montants s'élèvent respectivement à 95,80 euros pour le premier enfant, à 177,27 euros pour le deuxième enfant et à 264,67 euros pour le troisième enfant et chacun des suivants (voy. l'avis officiel du Service public fédéral Sécurité sociale, *Moniteur belge*, 11 octobre 2018).

La notion de rang au sein du ménage et la progressivité correspondante des montants des allocations servies partent, selon le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 21 avril 1997 « portant certaines dispositions relatives aux prestations familiales en exécution de l'article 21 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », « du postulat que la charge à supporter par la famille augmente en fonction de sa taille » (*Moniteur belge*, 30 avril 1997, p. 10514).

B.3.2. En vertu de l'article 42, § 1^{er}, de la LGAF, le rang de l'enfant est déterminé en tenant compte de la chronologie des naissances des enfants bénéficiaires. Les allocations familiales sont accordées compte tenu du nombre d'enfants bénéficiaires, lorsqu'elles sont payées à un ou, dans certaines conditions, à plusieurs allocataires dans le même ménage.

B.3.3. Des suppléments d'âge, calculés en fonction notamment de l'âge de l'enfant bénéficiaire et de son rang, sont prévus par l'article 44 de la LGAF, qui dispose :

« § 1er. Le montant repris à l'article 40, 1°, est majoré, en ce qui concerne l'enfant non bénéficiaire d'un supplément visé à l'article 41, 42*bis*, 47 ou 50*ter*, d'un supplément d'âge de :

- 1° 11,92 EUR pour un enfant de 6 ans au moins;
- 2° 18,51 EUR pour un enfant de 12 ans au moins;
- 3° 20,92 EUR pour un enfant de 18 ans au moins.

§ 2. Le montant repris à l'article 40, 1°, en ce qui concerne l'enfant bénéficiaire d'un supplément visé à l'article 41, 42*bis*, 47 ou 50*ter* et les montants repris aux articles 40, 2° et 3° et 50*bis*, sont majorés d'un supplément d'âge de :

- 1° 23,77 EUR pour un enfant de 6 ans au moins;
- 2° 36,32 EUR pour un enfant de 12 ans au moins;
- 3° 46,18 EUR pour un enfant de 18 ans au moins ».

À partir du 1er septembre 2018, ces différents montants s'élèvent respectivement à 16,69, 25,41, 29,29, 33,28, 50,86 et 64,66 euros (voy. l'avis officiel du Service public fédéral Sécurité sociale, *Moniteur belge*, 11 octobre 2018).

B.3.4. L'allocation de base est susceptible d'être majorée d'un supplément en faveur de certaines catégories de bénéficiaires, notamment pour les familles monoparentales (article 41 de la LGAF), pour les enfants atteints d'une affection (article 44*bis*) ou encore dans certaines situations sociales (article 42*bis*).

B.4.1. Dans le nouveau modèle, tous les enfants se voient accorder une allocation mensuelle de base d'un montant identique, indépendamment du nombre d'enfants au sein de la famille et de l'évolution de la configuration de celle-ci. L'article 13 du décret du 27 avril 2018 dispose ainsi :

« L'enfant bénéficiaire, à l'exception de l'enfant visé à l'article 210, § 1er, ou au titre 2 de la partie 2 du livre 5, donne droit à un montant de base mensuel de 160 euros ».

B.4.2. L'allocation de base peut être majorée d'un supplément dans certaines situations. Certains enfants ont besoin d'une aide supplémentaire et ont droit à un supplément de soins, à un supplément social et à une allocation de participation.

Le décret prévoit également un supplément spécifique dans l'hypothèse particulière d'une famille comprenant à tout le moins trois enfants, lorsque les revenus de cette famille sont inférieurs aux plafonds de revenus qui ont été fixés (article 18). L'instauration de ce supplément s'explique par la nécessité de « soutenir davantage également les familles nombreuses en fonction notamment de leurs revenus, en appliquant le principe de la modulation familiale » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1450/1, p. 61).

B.4.3. En vertu de l'article 228, attaqué, du décret du 27 avril 2018, seuls les enfants bénéficiaires qui sont nés après le 31 décembre 2018 donnent droit à la nouvelle réglementation relative aux allocations familiales.

B.5. En vertu de l'article 210 du décret du 27 avril 2018, l'ancienne réglementation prévue par la LGAF est applicable, à titre de régime transitoire, aux enfants bénéficiaires nés avant le 1er janvier 2019.

Les articles 211 et suivants tendent à appliquer aux enfants soumis à ce régime transitoire certaines mesures, essentiellement plus favorables, du nouveau régime.

Quant à la recevabilité

B.6. Le Gouvernement flamand soutient que les recours en annulation sont irrecevables pour absence d'intérêt et qu'ils sont partiellement irrecevables parce qu'en réalité, ils ne sont dirigés que contre l'article 210 du décret attaqué du 27 avril 2018.

B.7.1. Les parties requérantes sont ou seront des parents dans des familles qui relèvent simultanément des deux réglementations, ce par quoi il faut entendre une famille comprenant au moins un enfant né avant et un enfant né à partir du 1er janvier 2019.

La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.7.2. Le Gouvernement flamand ne conteste pas la recevabilité du recours en annulation dans l'affaire n° 7114 parce qu'une des parties requérantes est enceinte d'un deuxième enfant et qu'elle relève dès lors du champ d'application du régime transitoire.

Le recours dans l'affaire n° 7114 porte sur les mêmes dispositions et se fonde sur des moyens similaires à ceux qui ont été allégués dans les affaires n°s 7040, 7095 et 7109. Dès lors que les parties requérantes dans l'affaire n° 7114 justifient d'un intérêt à l'annulation partielle du décret du 27 avril 2018, il n'est pas nécessaire que la Cour se prononce sur la recevabilité du recours dirigé contre ces mêmes dispositions dans les affaires n°s 7040 et 7095, ni sur la recevabilité du recours dans l'affaire n° 7109 en ce qui concerne la seconde partie requérante.

B.7.3. Les recours en annulation sont recevables.

B.8.1. La Cour détermine l'objet des recours en annulation à partir du contenu de la requête et, en particulier, en tenant compte de l'exposé des moyens.

Elle n'examine que les dispositions attaquées contre lesquelles un moyen est dirigé.

B.8.2. Il ressort de l'exposé des moyens et de la qualité des parties requérantes, à savoir des parents dans des familles qui relèvent simultanément des deux réglementations que les moyens des parties requérantes ne peuvent porter que sur les articles 209 à 213 et 228 du décret du 27 avril 2018. Par conséquent, la Cour limite son examen à ces dispositions.

Quant au fond

B.9.1. Les articles attaqués du décret du 27 avril 2018 disposent :

« Livre 5. - Dispositions abrogatoires, transitoires et d'entrée en vigueur

Partie 1. - Dispositions abrogatoires

Art. 209. § 1er. La réglementation relative aux allocations familiales, visée à l'article 3, § 1er, 26°, est abrogée à partir du 1er janvier 2019 pour l'octroi d'allocations familiales.

§ 2. Les articles de la réglementation relative aux allocations familiales qui sont repris au livre 5, partie 2, s'appliquent aux enfants bénéficiaires qui sont nés avant le 1er janvier 2019.

Partie 2. - Dispositions transitoires pour l'application des allocations familiales

Titre 1. - *Montants de base*

CHAPITRE 1er. - *Allocations familiales*

Art. 210. § 1er. Un enfant bénéficiaire qui est né avant le 1er janvier 2019 et pour qui le droit aux allocations familiales est ouvert le 31 décembre 2018 conformément à la réglementation relative aux allocations familiales, continue à donner droit aux allocations familiales conformément à la réglementation relative aux allocations familiales si les conditions visées à l'article 8 sont remplies.

Le montant des allocations familiales auquel l'enfant, visé à l'alinéa 1er, donne droit, est fixé au paragraphe 2.

Par ouverture du droit aux allocations familiales conformément à la réglementation relative aux allocations familiales le 31 décembre 2018, on entend le fait de répondre à ce moment-là aux conditions d'application de la réglementation relative aux allocations familiales. Il n'est pas pertinent de savoir si la demande effective d'octroi des allocations familiales est déjà effectivement introduite le 31 décembre 2018.

§ 2. Un enfant bénéficiaire qui donne droit aux allocations familiales conformément au paragraphe 1er, continue à donner droit aux allocations familiales telles qu'elles existaient dans le groupement autour de l'allocataire le 31 décembre 2018, conformément à l'article 42 de la Loi générale relative aux allocations familiales.

Par dérogation à l'alinéa 1er, si plusieurs enfants bénéficiaires tels que visés au paragraphe 1er, appartiennent au groupement autour de l'allocataire, tel qu'il existait le 31 décembre 2018, le montant des allocations familiales auquel ces enfants donnent droit, est adapté en ordre décroissant en fonction de l'âge des enfants bénéficiaires dans ce groupement. Par conséquent, l'enfant le plus jeune reçoit les allocations familiales les plus basses, le deuxième enfant le plus jeune reçoit les deuxièmes allocations familiales les plus basses, et le troisième enfant le plus jeune et les enfants plus âgés reçoivent les allocations familiales les plus élevées. Cette adaptation est effectuée à partir du 1er janvier 2019.

§ 3. Par dérogation au paragraphe 2, alinéa 2, si un ou plusieurs des enfants dans un groupement est un enfant bénéficiaire tel que visé à l'article 8, § 2, 4°, le montant auquel cet enfant bénéficiaire a droit le 31 décembre 2018 est maintenu pour la durée du droit.

§ 4. Les allocations familiales dont le montant est fixé conformément au paragraphe 2, sont liées à l'enfant bénéficiaire, visé au paragraphe 1er.

Si cet enfant bénéficiaire ne donne plus droit aux allocations familiales ou si l'enfant quitte la famille de son allocataire ou ses bénéficiaires, seules les allocations familiales liées à cet enfant bénéficiaire ne sont plus accordées. Les autres enfants bénéficiaires continuent, le cas échéant, à donner droit aux allocations familiales telles qu'elles sont fixées pour eux conformément au paragraphe 2.

Si le droit aux allocations familiales est temporairement interrompu pour l'enfant bénéficiaire après le 31 décembre 2018 et l'enfant donne à nouveau droit, à une date ultérieure, aux allocations familiales parce qu'il répond à nouveau aux conditions visées à l'article 8, l'enfant donne à nouveau droit aux allocations familiales liées à l'enfant, telles qu'elles sont fixées conformément au paragraphe 2.

§ 5. Si un enfant bénéficiaire qui reçoit des allocations familiales conformément au paragraphe 1er, était placé dans une institution le 31 décembre 2018 et n'est plus placé dans l'institution à partir du ou après le 1er janvier 2019, les allocations familiales telles qu'elles sont fixées le 31 décembre 2018 conformément à la clé de répartition proportionnelle sur la base de la réglementation relative aux allocations familiales, sont modifiées. Cette modification s'applique à chacun des enfants bénéficiaires de la famille de l'enfant placé qui reçoivent des allocations familiales conformément au paragraphe 1er, comme la famille est connue en dernier lieu.

Si un enfant bénéficiaire qui donne droit aux allocations familiales conformément au paragraphe 1er, et qui fait partie de la famille d'un enfant qui était placé dans une institution le 31 décembre 2018, ne donne plus droit aux allocations familiales ou quitte la famille de l'allocataire ou des bénéficiaires à partir du ou après le 1er janvier 2019, les allocations familiales pour ces enfants bénéficiaires, telles qu'elles sont fixées le 31 décembre 2018 conformément à la clé de répartition proportionnelle, sont également modifiées.

Si, à partir du ou après le 1er janvier 2019, un nouvel enfant bénéficiaire vient dans la famille de l'enfant bénéficiaire qui était placé dans une institution le 31 décembre 2018, qui donne droit, conformément au paragraphe 1er, aux allocations familiales le 31 décembre 2018, les allocations familiales pour les autres enfants bénéficiaires de la famille, telles qu'elles étaient fixées le 31 décembre 2018 conformément à la clé de répartition proportionnelle, sont modifiées.

Dans les situations visées aux alinéas 1er, 2 et 3, chacun des enfants bénéficiaires de la famille de l'enfant placé donne droit, à partir de ce moment-là, aux allocations familiales, telles qu'elles sont fixées pour ces enfants conformément au paragraphe 2, indépendamment du placement dans une institution.

L'enfant bénéficiaire qui vient dans la famille, visé à l'alinéa 3, continue toutefois à maintenir ses allocations familiales, telles qu'elles sont fixées pour cet enfant conformément au paragraphe 2.

Par dérogation à l'alinéa 1er, si l'enfant bénéficiaire qui donne droit aux allocations familiales conformément au paragraphe 1er, était placé dans une institution le 31 décembre 2018, et si un tiers des allocations familiales est payé à l'enfant sur un compte bancaire à son nom, conformément à l'article 70bis, alinéa 4, de la Loi générale relative aux allocations familiales, cet enfant donne droit, s'il n'est plus placé dans cette institution à partir du ou après le 1er janvier 2019, aux allocations familiales visées au livre 2, partie 1, titres 3 à 5, après la cessation du placement.

Art. 211. Un enfant bénéficiaire qui relève de l'application de dérogations individuelles et générales aux allocations familiales, qui sont accordées le 31 décembre 2018 conformément à la réglementation relative aux allocations familiales, continue à donner droit aux allocations familiales conformément à l'article 210, par dérogation à l'article 8, chaque fois pour la durée et dans le respect des règles d'exécution arrêtées par le Gouvernement flamand.

Si l'enfant donne droit, suite à la fin de la dérogation individuelle ou générale, conformément à l'article 8, il maintient les montants qui sont accordés conformément à l'article 210.

CHAPITRE 2. - *Supplément d'âge*

Art. 212. § 1er. Un enfant bénéficiaire qui donne droit aux allocations familiales telles que visées à l'article 210, § 1er, donnera droit au supplément d'âge mensuel, visé à l'article 44, § 2, de la Loi générale relative aux allocations familiales, à savoir :

- 1° 31,99 euros pour un enfant bénéficiaire de 6 ans au moins;
- 2° 48,88 euros pour un enfant bénéficiaire de 12 ans au moins;
- 3° 62,15 euros pour un enfant bénéficiaire de 18 ans au moins.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1er, un enfant bénéficiaire aîné qui donne droit aux allocations familiales telles que visées à l'article 210, § 1er, donne droit au supplément d'âge mensuel, visé à l'article 44, § 1er, de la Loi générale relative aux allocations familiales, à savoir :

- 1° 16,04 euros pour un enfant bénéficiaire de 6 ans au moins;
- 2° 24,43 euros pour un enfant bénéficiaire de 12 ans au moins;
- 3° 28,16 euros pour un enfant bénéficiaire de 18 ans au moins.

§ 3. Si l'enfant bénéficiaire aîné, visé au paragraphe 2, ne donne plus droit aux allocations familiales telles que visées à l'article 210, § 1er, le suivant enfant bénéficiaire aîné de la famille, qui donne droit aux allocations familiales telles que visées à l'article 210, § 1er, reçoit le supplément d'âge, visé au paragraphe 2, au lieu du supplément d'âge, visé au paragraphe 1er.

Si l'enfant bénéficiaire aîné, visé au paragraphe 2, donne à nouveau droit, après une interruption, aux allocations familiales visées à l'article 210, § 1er, cet enfant aura à nouveau droit au supplément d'âge mensuel conformément au paragraphe 2. Le deuxième enfant bénéficiaire aîné, visé à l'alinéa précédent, reçoit à nouveau le supplément d'âge, visé au paragraphe 1er.

§ 4. Par dérogation au paragraphe 2, l'enfant bénéficiaire aîné, visé au paragraphe 2, donne droit au supplément d'âge mensuel, visé au paragraphe 1er, si cet enfant donne droit à un supplément social tel que visé à l'article 222, ou à l'allocation de soins, visée à l'article 218. Ensuite, l'enfant continue à donner droit au supplément d'âge mensuel conformément au paragraphe 1er.

Art. 213. Par dérogation à l'article 212, l'enfant bénéficiaire visé à l'article 8, § 2, alinéa 1er, 4°, qui avait droit, le 31 décembre 2018, au supplément d'âge visé à l'article 44*bis* de la Loi générale relative aux allocations familiales, donne droit au supplément d'âge de 53,94 euros. Si l'enfant visé au présent article, donne droit au supplément monoparental pour les suppléments sociaux, visés à l'article 41, premier et deuxième tirets, de la Loi générale relative aux allocations familiales, l'enfant donne droit au supplément d'âge mensuel, visé à l'article 212, § 1er, 3°.

[...]

Partie 3. - Dispositions d'entrée en vigueur

Art. 228. Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2019.

Un enfant bénéficiaire né après le 31 décembre 2018 donne droit aux allocations familiales telles que visées au livre 2, partie 1.

Un enfant bénéficiaire qui est né avant le 1er janvier 2019 et pour qui aucun droit aux allocations familiales n'est ouvert le 31 décembre 2018 conformément à la réglementation relative aux allocations familiales, donne droit aux allocations familiales visées au livre 2, partie 1.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les dispositions relatives aux allocations de participation sélectives du livre 2, partie 2, entrent en vigueur le 1er septembre 2019.

Par dérogation à l'alinéa 1er, l'article 10 entre en vigueur le 1er octobre 2018 ».

B.9.2. Le mécanisme de transition mis en place par le législateur décréte revêt un caractère particulier, en ce qu'il n'organise pas la transition progressive vers le nouveau régime des enfants nés avant le 1er janvier 2019. Ces enfants restent assujettis au régime transitoire jusqu'à l'extinction de leur droit aux allocations familiales, soit au plus tard jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de vingt-cinq ans, comme le prévoit l'article 62 de la LGAF.

En ce qui concerne le premier moyen

B.10. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, par le régime transitoire prévu à l'article 210 du décret attaqué, en ce que ce régime ferait naître une différence de traitement entre les familles ne comprenant que des enfants nés avant le 1er janvier 2019, les familles ne comprenant que des enfants nés à partir du 1er janvier 2019 et les familles qui relèvent simultanément des deux réglementations, à savoir les familles comprenant des enfants nés tant avant le 1er janvier 2019 qu'à partir de cette date. Cette différence de traitement ne serait ni pertinente ni adéquate et ses effets ne seraient pas proportionnés ni raisonnablement justifiés.

B.11. 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.

B.12. La différence de traitement qui résulte de l'article 210 du décret du 27 avril 2018 repose sur un critère objectif, à savoir la date de naissance de l'enfant bénéficiaire des prestations familiales.

B.13. En matière socio-économique, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Il n'appartient à la Cour de sanctionner le choix politique posé par le législateur et les motifs qui le fondent que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable.

B.14.1. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.1 que le choix du législateur décréteil de réserver l'application du nouveau régime en matière d'allocations familiales aux enfants qui sont nés à partir du 1er janvier 2019 est justifié par l'objectif qui consiste à renforcer et à soutenir au maximum tous les enfants et les familles tout au long de leur développement. Sous la prémisse de la neutralité budgétaire, le législateur décréteil recherche, dans le nouveau système, à atteindre de nouveaux équilibres entre la solidarité horizontale et la solidarité verticale entre les familles avec enfants et tend à l'égalité entre tous les enfants.

B.14.2. En ce qui concerne le régime transitoire prévu par la disposition attaquée, les travaux préparatoires du décret du 27 avril 2018 mentionnent :

« Des mesures sont prévues pour assurer la transition entre le régime actuel d'allocations familiales et le nouveau système d'allocations. Le point de départ de ces mesures est qu'au moment où commence la transition vers le nouveau système, aucune famille ne perçoit des allocations familiales moins élevées pendant la période transitoire que celles qu'elles recevaient sous l'empire de l'ancienne réglementation fédérale. La réglementation applicable aux familles et à leurs enfants bénéficiaires est, pour ainsi dire, gelée au 31 décembre 2018.

Pour ces enfants bénéficiaires, les droits acquis (suppléments d'âge et rang) sont maintenus, même si un nouvel enfant naît dans leur famille après le 1er janvier 2019. Pour les enfants nés après le 1er janvier 2019, c'est le nouveau système qui est applicable.

Une série de mesures de transition sont prévues. Par exemple, toutes les familles dont les revenus sont inférieurs à 30 386,52 euros ont droit à des suppléments sociaux, indépendamment du statut socio-professionnel d'un attributaire, ce qui est positif pour les familles qui travaillent et dont les revenus sont bas » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1450/1, pp. 9-10).

Il s'avère que le législateur décréte a voulu éviter que des familles reçoivent des allocations familiales moins élevées pendant la période transitoire que celles qu'elles recevaient sous l'empire de l'ancienne réglementation fédérale. Cependant, le législateur décréte a aussi dû tenir compte de l'incidence budgétaire de la réforme des allocations familiales.

B.15. La Cour doit toutefois examiner si le critère employé est pertinent par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur et si la mesure ne porte pas atteinte, de manière disproportionnée, aux droits des familles comprenant des enfants nés avant le 1er janvier 2019 et à partir de cette date.

B.16.1. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée, le législateur décréte a voulu préserver les droits acquis des familles comprenant des enfants nés avant le 1er janvier 2019. À cette fin, il est parti du principe que le gel de la réglementation en matière d'allocations familiales pour les familles et leurs enfants bénéficiaires suffit pour protéger leurs droits acquis.

En ce qui concerne la date du 1er janvier 2019, ce choix est justifié par le fait qu'il s'agit de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation relative aux allocations familiales. Ainsi, l'incidence financière, sur les familles concernées, de la réforme du régime d'allocations familiales est éliminée pour les familles dont les enfants bénéficiaient déjà d'un droit à de telles allocations sous l'empire de la réglementation fédérale relative aux allocations familiales. Le régime transitoire permet de ne pas porter atteinte aux attentes légitimes des allocataires concernés, en ce qui concerne les prestations familiales qu'ils percevaient avant le 1er janvier 2019.

B.16.2. La différence de traitement est raisonnablement justifiée.

La disposition attaquée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.17. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.18. Le second moyen est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution, en ce que le degré de protection existant serait réduit significativement pour les familles qui relèvent simultanément des deux réglementations, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.19.1. L'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

6° le droit aux prestations familiales ».

B.19.2. 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.

Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités des prestations familiales. Elle lui interdit d'adopter des mesures qui, sans qu'il existe pour ce faire des motifs d'intérêt général, marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution, mais elle ne le prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit est le plus adéquatement assuré.

B.19.3. L'inscription du droit aux prestations familiales dans l'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution vise à empêcher de pouvoir justifier une réduction significative éventuelle du droit aux prestations familiales en faisant référence à une compensation fournie par d'autres mesures de sécurité sociale ou de politique de revenus, « sauf si ces mesures sont spécifiquement destinées à prendre en compte la charge que représentent pour les familles l'entretien et l'éducation des enfants » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2240/1, p. 2).

B.20. En ce qui concerne les familles qui relèvent simultanément des deux réglementations, les enfants nés avant le 1er janvier 2019 donnent toujours droit à l'ancienne réglementation fédérale en matière d'allocations familiales (article 209, § 2), alors que les enfants nés à partir du 1er janvier 2019 donnent droit à la nouvelle réglementation en matière d'allocations familiales (article 228).

Pour les enfants nés avant le 1er janvier 2019 s'applique le principe selon lequel « aucune famille ne perçoit des allocations familiales moins élevées pendant la période transitoire que celles qu'elle recevait sous l'empire de l'ancienne réglementation fédérale. La réglementation applicable aux familles et à leurs enfants bénéficiaires est, pour ainsi dire, gelée au 31 décembre 2018 » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1450/1, p. 9).

Il en découle qu'un montant inférieur à celui qui était valable au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation ne s'applique à aucun enfant personnellement.

B.21. Cela suppose toutefois également que des familles comprenant des enfants qui relèvent de l'ancienne réglementation reçoivent pour d'autres enfants nés après l'entrée en vigueur du nouveau régime, dans certains cas, un montant inférieur à celui qu'elles auraient reçu si l'ancienne réglementation était aussi applicable à ces enfants. Même si une telle situation était perçue comme un recul significatif, celui-ci serait justifié par des motifs d'intérêt général. Outre les considérations qui ont déjà été énoncées dans le cadre du premier moyen, il ressort des travaux préparatoires que la question de savoir si, pour une famille déterminée, il est plus avantageux de relever de l'ancienne réglementation que de la nouvelle dépend d'un grand nombre de variables (*ibid.*, p. 35). En outre, ces variables sont, elles aussi, tributaires d'évolutions éventuelles, ce dont il s'ensuit qu'il est très difficile dans la pratique de prévoir un régime transitoire garantissant, à tout moment, la réglementation la plus avantageuse pour chaque famille. Le choix d'un régime transitoire qui garantit que des enfants, auxquels l'ancienne réglementation était déjà applicable, ne subissent pas en toute hypothèse de préjudice à la suite de l'instauration de la nouvelle réglementation, ne viole pas l'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution.

B.22. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 5 décembre 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen