



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 111/2025
du 17 juillet 2025
Numéro du rôle : 8376**

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 8 et 39 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales », posées par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée du président Pierre Nihoul, de la juge Joséphine Moerman, faisant fonction de présidente, et des juges Thierry Giet, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 26 novembre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 décembre 2024, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « Les articles 8 et/ou 39 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, lus seuls ou en combinaison avec l'article 4 de la même ordonnance, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils entraînent une différence de traitement entre :

- les enfants dont le parent allocataire décède après le 31 décembre 2019 et
- les enfants dont le parent non allocataire décède après le 31 décembre 2019,

en ce qu'ils privent les premiers de la possibilité de maintenir le montant plus favorable des allocations familiales versé en leur faveur selon les calculs de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales tel qu'arrêté à la date du 31 décembre 2019, au contraire des seconds ? »;

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 4 de la même ordonnance, viole-t-il les articles 22*bis* et 23 de la Constitution lus seuls ou en combinaison avec l'obligation de *standstill* qu'ils comportent, en ce qu'il réduit le niveau de protection des enfants orphelins qui ne peuvent pas bénéficier de l'allocation d'orphelin visée par l'article 50*bis* de la LGAF dès lors qu'il bénéficie du régime transitoire de l'ordonnance ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Eric Grunberger, assisté et représenté par Me Eric Magier, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Collège réuni de la Commission communautaire commune, assisté et représenté par Me Michel Kaiser, Me Marc Verdussen et Me Cécile Jadot, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Collège réuni de la Commission communautaire commune a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 4 juin 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Thierry Giet et Sabine de Bethune, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Quatre enfants sont issus de l'union entre A.B., le père, et C.D., la mère. C.D. est l'allocataire des allocations familiales versées par l'ASBL « Caisse d'Allocations familiales Brussels Family » (ci-après : Brussels Family) sur le compte commun des époux. Elle décède le 30 avril 2023.

Par une décision du 1er juin 2023, Brussels Family informe A.B. qu'il est désormais allocataire des allocations familiales, dont le montant est réduit par rapport à celui qui était perçu par C.D. Le 11 septembre 2023, après avoir saisi le service médiation d'Iriscare, A.B. demande la révision de cette décision et l'attribution du montant antérieur, majoré de l'allocation d'orphelin. Le 13 septembre 2023, Brussels Family maintient sa décision initiale, invoquant l'application de 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).

A.B. poursuit devant le Tribunal du travail francophone de Bruxelles l'annulation des décisions du 1er juin 2023 et du 13 septembre 2023, ainsi que la condamnation de Brussels Family à lui octroyer les allocations

familiales telles qu'elles étaient versées à son épouse, majorées de l'allocation d'orphelin et augmentées des intérêts au taux légal à partir du 1er mai 2023.

Par un jugement du 26 novembre 2024, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles relève que l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 prévoit 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 loi générale relative aux allocations familiales) et la loi du 20 juillet 1971 « instituant des prestations familiales garanties » (ci-après : la loi du 20 juillet 1971), d'une part, et le régime des allocations familiales institué par l'ordonnance du 25 avril 2019, d'autre part. Sur la base de ce système transitoire, il est prévu que le montant octroyé en application de l'ancien système des prestations familiales pour le mois de décembre 2019 continue à être perçu lorsqu'il apparaît supérieur à celui qui résulte de l'application de l'ordonnance du 25 avril 2019. Ce régime ne s'applique toutefois que moyennant certaines conditions, notamment l'absence de changement d'allocataire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Selon le Tribunal du travail francophone de Bruxelles, Brussels Family a dès lors fait application correcte de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019. Il observe en outre qu'en toute hypothèse, le montant des allocations familiales versées à C.D. pour le mois de décembre 2019 constitue un taux maximum qui n'aurait pas pu être majoré par une allocation d'orphelin. Le Tribunal de travail francophone de Bruxelles s'interroge néanmoins sur la compatibilité de ce système transitoire avec les articles 10, 11, 22*bis* et 23 de la Constitution. Il constate que la Cour ne s'est pas encore prononcée sur cet aspect du régime prévu par l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019. Partant, il sursoit à statuer et pose à la Cour les deux questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* affirme que la différence de traitement en cause repose certes sur un critère objectif, à savoir le changement d'allocataire intervenu après le 31 décembre 2019, mais que ce critère n'est pas pertinent, dès lors que les travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 avril 2019 ne précisent pas le but que poursuit le législateur ordonnancier à cet égard. En toute hypothèse, la disposition en cause produit des effets disproportionnés pour les enfants dont le parent allocataire est décédé après le 31 décembre 2019, puisqu'ils ne bénéficient pas du montant plus favorable, calculé sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971, qu'ils auraient en principe dû percevoir.

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* relève que cette différence de traitement ne se serait jamais produite en cas de décès du père après le 31 décembre 2019, dès lors que, dans cette hypothèse, l'allocataire n'aurait pas changé et les enfants auraient continué à bénéficier du montant plus favorable précité.

A.2.1. À titre principal, le Collège réuni de la Commission communautaire commune soutient que les catégories de personnes visées dans la question préjudicielle ne sont pas comparables, puisque dans la première hypothèse, contrairement à la seconde, il existe un changement d'allocataire. Par définition, l'octroi d'allocations familiales dépend, ne fût-ce qu'en partie, de la situation de l'allocataire, à partir duquel on détermine par exemple le droit au supplément social ou le droit au supplément pour monoparentalité. Partant, les enfants sont susceptibles de faire naître des droits aux allocations familiales de montants différents, en fonction de la situation de l'allocataire.

Le Collège réuni de la Commission communautaire commune ajoute que, dans les faits, il serait impossible de comparer toutes les situations familiales pour lesquelles il existe un changement d'allocataire, ainsi que les motifs de ce changement, qui peuvent être variés. Il relève que la Cour a admis le choix du législateur de ne définir qu'un seul allocataire permettant de grouper les enfants élevés au sein d'une même cellule pour laquelle les allocations familiales sont versées. La détermination d'un allocataire de référence constitue en effet un outil efficace de gestion du régime des allocations familiales. Considérer, en l'espèce, que les situations sont comparables reviendrait à revenir sur cette jurisprudence cohérente.

A.2.2. Par ailleurs, le Collège réuni de la Commission communautaire commune considère que la question de savoir si l'allocataire générerait ou non un paiement d'allocations familiales pour le mois de décembre 2019 constitue un critère de distinction objectif. Celui-ci est en outre pertinent au regard du but poursuivi par le législateur ordonnancier, à savoir n'appliquer les nouveaux montants d'allocations familiales que s'ils sont au moins égaux ou supérieurs aux montants générés pour le mois de décembre 2019 sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971, afin d'assurer le maintien des droits acquis des familles. Tant que l'allocataire et les enfants sont identiques, ces droits acquis sont effectivement préservés. Qui plus est, le législateur ordonnancier a mis en place un système simple et transparent qui supprime la différence de rang entre les enfants d'une même famille et renforce la situation des travailleurs plus pauvres. Il a dû tenir compte également de contraintes budgétaires.

Le Collège réuni de la Commission communautaire commune fait valoir qu'en cas de changement d'allocataire, il n'est plus possible de considérer qu'il s'agit de la même famille au sens de l'ordonnance du 25 avril 2019, car le lien avec les droits acquis précédents est rompu. En effet, le nouvel allocataire ne partage pas nécessairement le même ménage que l'allocataire précédent, de sorte que les montants générés avant la réforme du système des allocations familiales ne constituent plus un point de référence pertinent pour la nouvelle configuration familiale. Le critère en cause permet en réalité une application ciblée et raisonnable de la disposition transitoire, en limitant son champ d'application aux situations dans lesquelles il convient de préserver les droits acquis. En outre, ce critère évite une interprétation extensive qui s'éloignerait de l'objectif initial et entraînerait des incohérences.

A.2.3. Par ailleurs, le Collège réuni de la Commission communautaire commune considère que la mesure en cause est proportionnée à l'objectif poursuivi. À titre préalable, il rappelle le large pouvoir d'appréciation que la Cour reconnaît au législateur en matière socio-économique. Il précise que le choix de maintenir les droits acquis d'une famille dans son ensemble pour le mois de décembre 2019 est justifié par des objectifs d'intérêt général, ainsi que les travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 avril 2019 le mettent en évidence. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune ajoute que la Cour a déjà estimé que la mesure en cause ne produit en principe pas des effets disproportionnés pour les allocataires. Il fait également valoir que la situation visée dans la question préjudicielle concerne des familles qui évoluent et pour lesquelles il est très difficile, dans la pratique, de prévoir un régime transitoire garantissant à tout moment l'application de la réglementation la plus avantageuse. Il rappelle en outre que le changement d'allocataire survient non seulement à l'occasion d'un décès, mais également dans une série d'autres situations. En réalité, l'ordonnance du 25 avril 2019 traite de la même manière tous les enfants nés à partir du mois de décembre 2019, que le parent allocataire décède ou non.

Le Collège réuni de la Commission communautaire commune rappelle qu'il est matériellement impossible d'établir des comparaisons entre toutes les situations différentes dans lesquelles les familles peuvent se trouver. Il considère que le contrôle concret de la Cour au contentieux préjudiciel ne va pas jusqu'à exiger d'un législateur qu'il prenne en compte toutes les situations particulières. En réalité, la Cour admet que celui-ci fasse usage de catégories de personnes qui, par la force des choses, ne peuvent pas prendre en compte toutes les réalités, mais n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'abstraction. Il convient de ne pas remettre en cause l'ensemble de la cohérence du système transitoire de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019, fondé sur le maintien des droits acquis, par allocataire. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune ajoute que la Cour ne peut censurer un régime transitoire que si celui-ci repose sur une erreur manifeste ou s'il est manifestement déraisonnable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Par ailleurs, le principe de la confiance légitime ne peut aboutir à maintenir l'ancien régime d'allocations familiales pour une durée indéterminée. Enfin, le législateur ordonnancier a prévu la possibilité de majorer l'allocation de base par plusieurs suppléments, en fonction de la situation socio-économique, sur la base de l'article 9 de l'ordonnance du 25 avril 2019, notamment en cas de monoparentalité.

Quant à la seconde question préjudicielle

A.3. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir que, malgré l'application du supplément orphelin calculé sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019, le montant des allocations familiales qu'elle perçoit est inférieur de plus de cinquante euros par rapport à celui dont les enfants bénéficiaient avant le décès de leur

mère. Cette situation constitue incontestablement un recul, qui est significatif. Par la mesure en cause, le législateur ordonnancier n'atteint pas l'objectif de protection des droits acquis par les familles au mois de décembre 2019.

A.4.1. À titre préalable, le Collège réuni de la Commission communautaire commune considère que la seconde question préjudicielle n'est pas pertinente pour la solution du litige devant la juridiction *a quo*, puisque le système transitoire de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 ne s'applique pas à la partie demanderesse devant cette juridiction.

A.4.2. Selon le Collège réuni de la Commission communautaire commune, l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution n'impose pas à chaque législateur de ne pas toucher aux modalités des prestations familiales, ainsi que la Cour l'a déjà mis en évidence. Il précise que le taux dû en décembre 2019 constitue le maximum à prendre en compte pour la comparaison effectuée en application de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019, de sorte qu'aucun événement survenu à partir du 1^{er} janvier 2020 ne peut générer le droit à un taux plus favorable dans l'ancien système. Le décès ne permet donc pas d'appliquer l'allocation d'orphelin sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales.

En réalité, la seconde question préjudicielle revient à proposer de réactiver l'ancien régime fédéral, en particulier les dispositions de la loi générale relative aux allocations familiales qui concernent l'allocation d'orphelin, et à élargir artificiellement le champ d'application de la disposition transitoire, en contradiction flagrante avec les principes et les objectifs du nouveau régime bruxellois.

A.4.3. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune soutient que l'obligation de *standstill* n'est pas violée, puisque la disposition en cause maintient les droits acquis par les familles concernées en décembre 2019, de sorte qu'il n'existe pas de recul. Cette obligation ne peut pas conduire à figer indéfiniment les régimes transitoires, sans quoi toutes les réformes structurelles seraient impraticables. En réalité, le nouveau système d'allocations familiales témoigne d'un effort global de rééquilibrage de la part du législateur ordonnancier, conformément aux articles 22bis et 23 de la Constitution. Cette approche garantit une sécurité juridique pour les allocataires, tout en évitant une gestion administrative complexe et coûteuse qui irait à l'encontre de l'efficacité recherchée par le législateur ordonnancier. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune ajoute qu'aucun enfant n'a personnellement droit à un montant inférieur à celui qui était d'application avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, puisque le système des allocations familiales évolue par nature au gré de la situation de l'enfant et de sa famille. Il rappelle encore qu'il est impossible de comparer toutes les situations différentes dans lesquelles les familles pourraient se trouver.

A.4.4. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait qu'il existe, en l'espèce, un recul dans la protection offerte aux enfants qui ne peuvent bénéficier de l'allocation d'orphelin prévue par la loi générale relative aux allocations familiales dans le cas de l'application de la disposition en cause, le Collège réuni de la Commission communautaire commune soutient que ce recul est très limité. En effet, celui-ci ne concerne que les familles qui ouvrent un droit à un montant global plus important dans l'ancien régime, et celles-ci perçoivent déjà un montant plus favorable que celui qui est applicable dans le nouveau régime. Par ailleurs, le recul éventuel ne s'applique que tant que la famille n'ouvre pas un montant global plus favorable dans le nouveau système.

A.4.5. Si le recul devait être considéré comme significatif, il y aurait lieu d'estimer que la mesure n'est pas dépourvue de justification raisonnable, mais qu'elle est justifiée par le maintien de l'équilibre budgétaire dans la réforme du secteur des allocations familiales. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune rappelle également le large pouvoir d'appréciation dont le législateur ordonnancier dispose en la matière. Enfin, la mesure en cause est raisonnablement justifiée, pour les raisons mises en évidence dans le cadre de la première question préjudicielle.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. Les questions préjudicielles portent sur les articles 8 et 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).

B.2.1. 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 cette ordonnance pour bénéficier des allocations familiales. À cet égard, l'article 4 de l'ordonnance du 25 avril 2019 énonce qu'en principe, ouvre le droit aux prestations familiales l'enfant : (1°) qui a son domicile en région bilingue de Bruxelles-Capitale, (2°) qui est belge ou étranger bénéficiaire d'un titre de séjour et (3°) qui répond aux conditions de l'article 25 ou 26 de cette ordonnance.

L'« allocataire » est, en vertu de l'article 3, 5°, de l'ordonnance du 25 avril 2019, la personne à laquelle les prestations familiales doivent être payées. En application de l'article 19 de la même ordonnance, il s'agit en principe de la mère. Le législateur ordonnanciel a toutefois prévu plusieurs exceptions, afin de permettre le paiement à une autre personne.

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

B.2.2. En application de l'article 8 de l'ordonnance du 25 avril 2019, le montant de l'allocation familiale de base, visé à l'article 7, b), de cette ordonnance, peut être majoré d'un supplément d'orphelin, dont le taux varie, selon que l'enfant est orphelin d'un ou des deux parents.

B.2.3. L'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 établit un régime transitoire entre, d'une part, le système des allocations familiales instauré par la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales (ci-après : la loi générale relative aux allocations familiales) et par la loi du 20 juillet 1971 « instituant des prestations familiales garanties » (ci-après : la loi du 20 juillet 1971) et, d'autre part, le régime des allocations familiales institué par l'ordonnance du 25 avril 2019.

L'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 dispose :

« Sans préjudice de l'article 26, alinéa 3, 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 76*bis* 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 :

1° l'allocataire et l'enfant bénéficiaire doivent maintenir ces qualités en application de la présente ordonnance; toutefois, la personne désignée en application de l'article 69, § 2, alinéa 2, de la LGAF, maintient sa qualité d'allocataire;

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.2.4. L'article 39, alinéa 1er, de l'ordonnance du 25 avril 2019 abroge la loi générale relative aux allocations familiales et la loi du 20 juillet 1971. Il en découle qu'en principe, les allocations familiales auxquelles donnent droit tous les enfants qui remplissent les conditions prévues à l'article 4 de l'ordonnance du 25 avril 2019, qu'ils soient nés avant son entrée en vigueur ou non, sont régies par cette ordonnance.

B.2.5. Par dérogation, l'article 39, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019 prévoit que les dispositions de la loi générale relative aux allocations familiales et celles de la loi du 20 juillet 1971 relatives au paiement des allocations familiales restent applicables à un allocataire qui, en vertu de ces dispositions, percevait un montant d'allocations familiales supérieur à celui auquel il aurait droit en application du régime de l'ordonnance.

Ainsi que les travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 avril 2019 le mettent en évidence, cette disposition vise à maintenir les droits que les bénéficiaires et allocataires bruxellois 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, B-160/1, p. 7). À cet égard, le rapport de commission indique également :

« [...] la décision d'octroyer le montant de base le plus élevé possible eu égard au budget disponible est un choix politique. Le régime des droits acquis maintient le niveau de protection sociale des familles bruxelloises qui, avant le 1^{er} janvier 2020, bénéficiaient d'allocations familiales plus élevées. Si l'ancien système est plus avantageux, les allocataires continueront de percevoir ce montant » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, B-160/2, p. 28).

B.2.6. Concrètement, en vertu de l'article 39, précité, le montant des allocations familiales qu'un allocataire a perçu au mois de décembre 2019 dans le régime de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971 est, chaque mois, comparé au montant des allocations familiales auquel le même allocataire a droit sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019, compte tenu des montants diminués fixés à l'article 35 de cette ordonnance. Si, à l'issue de cette comparaison, il s'avère que le montant des allocations familiales qui était dû à un allocataire pour décembre 2019, dans le régime de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971, est supérieur au montant qui résulte de l'application de l'ordonnance du 25 avril 2019, l'allocataire continue à percevoir les allocations familiales sur la base de l'ancien système des prestations familiales.

B.2.7. En vertu de l'article 39, alinéa 2, 9^o, de l'ordonnance du 25 avril 2019, l'allocataire perd définitivement le bénéfice de la dérogation prévue à l'article 39, alinéa 2, lorsqu'en vertu de la même ordonnance, un montant d'allocations familiales égal ou supérieur lui est dû.

B.2.8. Dans le cadre du régime transitoire précité, le montant dû pour le mois de décembre 2019 sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971 constitue « le taux maximum à octroyer », en application de l'article 39, alinéa 2, 3°, de l'ordonnance du 25 avril 2019. Les travaux préparatoires de cette ordonnance précisent à cet égard :

« [...] le taux dû en décembre 2019 constitue le taux maximum à prendre en compte pour la comparaison des montants : dans l'ancien système pris comme référence, le nombre d'enfants bénéficiaires ne peut à aucun moment augmenter ; ces enfants ne voient plus leur supplément d'âge augmenter dans cet ancien système. Un événement à dater du 1er janvier 2020 ne peut générer le droit à un taux plus favorable dans l'ancien système, par exemple, suite à une aggravation de l'affection présentée par l'enfant, une invalidité de longue durée reconnue à l'attributaire ou l'accession de celui-ci à la pension, à moins que le droit ne soit établi de manière rétroactive à une date antérieure au 1er janvier 2020 » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, B-160/1, p. 21).

Concrètement, il n'est donc pas possible, sur la base de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019, d'augmenter le montant dû pour le mois de décembre 2019 par l'effet d'un événement postérieur au 31 décembre 2019. Ainsi, en cas de décès d'un des parents après cette date, l'allocation familiale calculée sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971 ne peut être majorée par l'octroi d'une allocation d'orphelin visée aux articles 50*bis* et 56*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales.

B.2.9. Conformément à l'article 39, alinéa 2, 1°, de l'ordonnance du 25 avril 2019, le régime transitoire n'est plus applicable en cas de changement d'allocataire, comme c'est le cas pour la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*. Dans cette hypothèse, le montant des allocations familiales est calculé sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019, même s'il est inférieur au montant perçu par l'allocataire précédent en vertu du régime de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971.

Quant aux questions préjudicielles

B.3.1. La juridiction *a quo* pose à la Cour deux questions préjudicielles :

- La première question préjudicielle porte sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 8 et/ou 39, lus en combinaison ou non avec l'article 4, de l'ordonnance du 25 avril 2019, en ce qu'ils font naître une différence de traitement entre, d'une part, les enfants dont le parent allocataire décède après le 31 décembre 2019 et, d'autre part, les enfants dont le parent non allocataire décède après le 31 décembre 2019, dès lors qu'« ils privent les premiers de la possibilité de maintenir le montant plus favorable des allocations familiales versé en leur faveur selon les calculs de la [loi générale relative aux allocations familiales] tel qu'arrêté à la date du 31 décembre 2019, au contraire des seconds ».

- La seconde question préjudicielle porte sur la compatibilité, avec les articles 22*bis* et 23 de la Constitution, de l'article 39, lu en combinaison ou non avec l'article 4, de l'ordonnance du 25 avril 2019, « en ce qu'il réduit le niveau de protection des enfants orphelins qui ne peuvent pas bénéficier de l'allocation d'orphelin visée par l'article 50*bis* de la [loi générale relative aux allocations familiales] dès lors qu'il[s] bénéficie[nt] du régime transitoire de l'ordonnance [du 25 avril 2019] ».

B.3.2. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que les questions préjudicielles concernent la situation des enfants d'un couple marié, dont le décès du parent allocataire après le 31 décembre 2019 met fin au régime transitoire de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 en raison du changement d'allocataire, qui est désormais l'autre parent.

La Cour limite son examen à cette situation.

En ce qui concerne la recevabilité

B.4.1. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune soutient que la seconde question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige devant la juridiction *a quo*, puisque la partie demanderesse ne bénéficie pas du régime transitoire prévu à l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019.

B.4.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.4.3. Il ressort de ce qui est dit en B.2.7 et en B.3.2 que, si la Cour devait répondre à la première question préjudicielle par un constat d'inconstitutionnalité, la juridiction *a quo* pourrait être amenée à appliquer le régime transitoire de l'article 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 au parent allocataire survivant des enfants qui ouvrent le droit aux allocations familiales sur la base de cette ordonnance.

Dans cette hypothèse, la seconde question préjudicielle n'est pas manifestement inutile à la solution du litige devant la juridiction *a quo*.

B.4.4. L'exception étant liée à la réponse à apporter à la première question préjudicielle, son examen se confond avec le fond de l'affaire.

En ce qui concerne la première question préjudicielle

B.5.1. La première question préjudicielle porte sur la compatibilité, avec le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 8 et/ou 39, lus en combinaison ou non avec l'article 4, de l'ordonnance du 25 avril 2019.

B.5.2. Comme il est dit en B.3.2, la question préjudicielle porte sur la situation des enfants qui, à la suite du décès du parent allocataire, ne bénéficient plus du régime transitoire prévu par l'ordonnance du 25 avril 2019 en raison d'un changement d'allocataire, conformément à l'article 39, alinéa 2, 1^o, de cette ordonnance.

Partant, la Cour limite son examen à cette disposition.

B.6. 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.7.1. Pour apprécier la compatibilité d'une norme législative avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour examine en premier lieu si les catégories de personnes entre lesquelles une inégalité est alléguée sont suffisamment comparables.

B.7.2. Les catégories de personnes visées dans la première question préjudicielle sont des enfants qui ouvrent *a priori* le droit aux allocations familiales sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019 parce qu'ils remplissent les conditions visées à l'article 4 de cette ordonnance. Partant, ils sont susceptibles de relever du régime transitoire prévu à l'article 39 de la même ordonnance.

Au regard de la disposition en cause, ces catégories d'enfants sont comparables.

B.8. La différence de traitement en cause repose sur la question de savoir si le décès d'un des parents après le 31 décembre 2019 entraîne ou non un changement d'allocataire. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif.

B.9. 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 ordonnancier et les motifs qui les fondent que s'ils sont dépourvus de justification raisonnable.

B.10.1. Comme il est dit en B.2.5, le législateur ordonnancier, en instaurant le régime transitoire en cause, a cherché à maintenir les droits acquis des familles bruxelloises en matière d'allocations familiales. Il s'agit d'un objectif légitime.

B.10.2. Ce régime transitoire garantit que les familles qui, en décembre 2019, percevaient, sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971,

un montant d'allocations familiales supérieur à celui qu'elles percevraient sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019, continuent à bénéficier de ce montant supérieur. De ce fait, l'article 39 de cette ordonnance préserve les droits acquis des familles.

B.10.3. Au sujet, en particulier, de l'exigence de maintien de la qualité d'allocataire qu'impose l'article 39, alinéa 2, 1^o, de l'ordonnance du 25 avril 2019, le Collège réuni de la Commission communautaire commune précise que le changement d'allocataire rompt le lien avec les droits précédemment acquis, puisque le montant des allocations familiales dépend en partie de la situation de l'allocataire, de sorte qu'il n'est pas certain qu'il s'agisse de la « même famille » au sens de l'ordonnance du 25 avril 2019.

Le critère de distinction mentionné en B.8 atteint donc le but qu'il poursuit et est, dès lors, pertinent.

B.10.4. Cependant, pour les enfants visés en B.5.2, la mesure prévue à l'article 39, alinéa 2, 1^o, de l'ordonnance du 25 avril 2019 n'est pas pertinente au regard de l'objectif poursuivi et elle produit des effets disproportionnés.

En effet, au sein d'une même cellule familiale composée des parents mariés et de leurs enfants communs, il est artificiel de considérer que le décès du parent allocataire après le 31 décembre 2019 et la désignation de l'autre parent comme allocataire entraînent une rupture des droits acquis au motif qu'il ne s'agirait plus de la même famille.

Par ailleurs, outre que cette situation entraîne l'octroi d'allocations familiales sur la base de l'ordonnance du 25 avril 2019 d'un montant moins favorable que celui qui était perçu avant le décès sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971, la famille est également confrontée, par l'effet du décès, à la perte d'une source de revenus utiles à l'entretien de l'enfant. Cette perte n'est que partiellement compensée par l'octroi d'un supplément d'orphelin en application de l'article 8 de l'ordonnance du 25 avril 2019, lorsque le montant des allocations familiales perçues après le décès demeure inférieur à

celui qui était versé au parent allocataire décédé, comme c'est le cas de la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*.

B.11. L'article 39, alinéa 2, 1°, de l'ordonnance du 25 avril 2019 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il prive les enfants dont le parent allocataire décède après le 31 décembre 2019 de la possibilité de maintien du montant plus favorable des allocations familiales calculé sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle

B.12.1. La seconde question préjudicielle porte sur la compatibilité, avec les articles 22*bis* et 23 de la Constitution, de l'article 39, lu en combinaison ou non avec l'article 4, de l'ordonnance du 25 avril 2019, en ce qu'il réduirait le niveau de protection des enfants orphelins, dès lors que ceux-ci ne peuvent pas bénéficier de l'allocation d'orphelin visée à l'article 50*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales.

B.12.2. Comme il est dit en B.2.6, en application de l'article 39, alinéa 2, 3°, de l'ordonnance du 25 avril 2019, le montant des allocations familiales calculé sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971 pour le mois de décembre 2019 constitue le taux maximum auquel les allocataires peuvent prétendre dans le cadre du régime transitoire de cette ordonnance, de sorte que ce montant ne peut être majoré par l'effet d'un événement, tel que le décès d'un des parents, postérieur au 31 décembre 2019.

B.12.3. Dès lors que la seconde question préjudicielle porte en substance sur l'éventuel recul du niveau de protection des enfants orphelins par l'effet du système prévu à l'article 39, alinéa 2, 3°, de l'ordonnance du 25 avril 2019, la Cour limite son examen à cette disposition.

B.13.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce

qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.13.2. L'ordonnance du 25 avril 2019 détermine les conditions d'exercice du « droit aux prestations familiales », reconnu par l'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution.

Comme les autres « droits économiques et sociaux » cités à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, le « droit aux prestations familiales » doit être garanti en vue de permettre à chacun de « mener une vie conforme à la dignité humaine », tel que mentionné à l'article 23, alinéa 1er, de la Constitution.

B.13.3. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.14.1. L'article 22*bis* de la Constitution dispose :

« Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant ».

B.14.2. En l'espèce, le contrôle au regard de l'article 22*bis* de la Constitution n'ajoute rien à celui opéré au regard de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution.

B.15.1. Le montant supérieur de l'allocation attribuée à l'orphelin en application des articles 50*bis* et 56*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales vise à compenser, sur le plan matériel, la perte que constitue le décès d'un parent et à permettre à l'enfant

bénéficiaire de continuer à pourvoir aux besoins de son existence malgré ce décès, qui entraîne la perte d'une source de revenus utiles à son entretien (C.C., arrêt n° 128/2021 du 7 octobre 2021, ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.128).

B.15.2. Comme il est dit en B.3.2, la question préjudicielle porte sur la situation des enfants dont un des parents est décédé après le 31 décembre 2019, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 25 avril 2019. Partant, ces enfants n'ont pas acquis de droit au paiement d'une allocation d'orphelin sur la base de l'article 50*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales.

B.15.3. Par ailleurs, les enfants visés dans la question préjudicielle ont bien ouvert le droit à un supplément d'orphelin en application de l'article 8 de l'ordonnance du 25 avril 2019. Seulement, à titre transitoire, ils continuent à engendrer le montant plus favorable calculé sur la base de la loi générale relative aux allocations familiales et de la loi du 20 juillet 1971 parce que ce montant demeure plus important que celui qui serait dû en vertu de l'ordonnance du 25 avril 2019, tel que majoré par le supplément d'orphelin précité.

B.15.4. Partant, les enfants bénéficiaires dont le parent est décédé après le 31 décembre 2019 n'ont pas subi de recul significatif du niveau 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.16. L'article 39, alinéa 2, 3°, de l'ordonnance du 25 avril 2019 est compatible avec les articles 22*bis* et 23 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas aux enfants orphelins de bénéficier de l'allocation visée à l'article 50*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales lorsqu'ils relèvent du régime transitoire de cette ordonnance.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 39, alinéa 2, 1°, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales », viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prive les enfants dont le parent allocataire décède après le 31 décembre 2019 de la possibilité de maintien du montant plus favorable des allocations familiales calculé sur la base de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

- L'article 39, alinéa 2, 3°, de la même ordonnance ne viole pas les articles 22*bis* et 23 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas aux enfants orphelins dont un des parents est décédé après le 31 décembre 2019 de bénéficier de l'allocation visée à l'article 50*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales lorsqu'ils relèvent du régime transitoire de cette ordonnance.

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 17 juillet 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul