

Numéro du rôle : 6910
Arrêt n° 195/2019 du 5 décembre 2019

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 3 et 120 du décret de la Région wallonne du 8 février 2018 « relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales », introduit par Nicolas Deswysen.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen et M. Pâques, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite E. Derycke, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 avril 2018 et parvenue au greffe le 27 avril 2018, Nicolas Deswysen a introduit un recours en annulation des articles 3 et 120 du décret de la Région wallonne du 8 février 2018 « relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales » (publié au *Moniteur belge* du 1er mars 2018).

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

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

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

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 15 mai 2019, la Cour a décidé :

- que l'affaire n'était pas en état;

- d'inviter les parties à lui communiquer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 17 juin 2019 au plus tard et à échanger dans le même délai, leur point de vue sur l'incidence éventuelle sur le présent recours en annulation de la modification de l'article 120, attaqué, du décret de la Région wallonne du 8 février 2018 précité par l'article 13 du décret de la Région wallonne du 20 décembre 2018.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- la partie requérante;

- le Gouvernement wallon.

Par ordonnance du 17 juillet 2019, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 18 septembre 2019.

À l'audience publique du 18 septembre 2019 :

- ont comparu :

. Me B. Martel, pour le Gouvernement flamand;

. Me S. Depré et Me C. Pietquin, pour le Gouvernement wallon;

- le juge J.-P. Moerman, rapporteur en remplacement du juge-rapporteur J.-P. Snappe, légitimement empêché d'assister au délibéré, et le juge-rapporteur L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- 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. *En droit*

- A -

### *Quant à l'intérêt à agir*

A.1.1. La partie requérante fait valoir sa qualité de père d'un enfant né le 27 octobre 2013, qui bénéficiera d'une allocation familiale d'un montant moindre que celui dont bénéficieront des enfants nés après l'entrée en vigueur des dispositions attaquées.

A.1.2. Le Gouvernement wallon relève que c'est en tant que parent et allocataire des allocations familiales que la partie requérante dispose d'un intérêt au recours, et non en tant que bénéficiaire de celles-ci.

### *Quant à l'incidence du remplacement de l'article 120, alinéa 1er, attaqué, du décret du 8 février 2018 par l'article 13, 1°, du décret du 20 décembre 2018, sur le recours en annulation*

A.2.1. Dans un mémoire complémentaire relatif à l'incidence du remplacement de l'article 120, alinéa 1er, attaqué, du décret du 8 février 2018 « relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales » (ci-après : le décret du 8 février 2018) par l'article 13, 1°, du décret du 20 décembre 2018 « modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales » (ci-après : le décret du 20 décembre 2018), sur le recours qu'elle a introduit, la partie requérante demande l'extension du recours en annulation à l'article 13, 1°, du décret du 20 décembre 2018 et, partant, à l'article 120, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018, tel qu'il a été modifié par cette disposition. Par son mémoire, elle entend par ailleurs introduire un nouveau recours, pour autant que de besoin, contre l'article 120, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018, tel qu'il a été modifié. Elle considère enfin que la modification décrétales laisse subsister les violations dénoncées par le recours, de sorte qu'il incombe à la Cour de se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions attaquées.

A.2.2. Dans un mémoire complémentaire portant sur la même question, le Gouvernement wallon indique que l'objectif de la modification décrétales était de corriger les lacunes apparues pendant les phases d'opérationnalisation et de permettre l'entrée en vigueur de certaines dispositions du décret du 8 février 2018 à une date différente de l'entrée en vigueur de celui-ci. Selon lui, la modification ne remet pas en cause l'esprit du régime transitoire prévu par le décret du 8 février 2018.

### *Quant à la recevabilité du moyen unique*

A.3.1. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11, 22bis et 23 de la Constitution.

A.3.2. Le Gouvernement flamand invoque l'irrecevabilité du moyen en ce qu'il allègue la violation des articles 22bis et 23 de la Constitution. La partie requérante serait en défaut d'exposer en quoi ces dispositions ont été violées, comme l'exigent l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la jurisprudence de la Cour y afférente.

A.3.3. La partie requérante répond que le grief invoqué porte sur la justification insuffisante, d'ordre principalement budgétaire, apportée par le Gouvernement wallon à la différence de traitement dénoncée. Elle souligne s'être expressément référée à l'avis de la section de législation du Conseil d'État pour étayer son argumentation.

Quant à la violation alléguée des articles 22bis et 23 de la Constitution, elle fait partie intégrante du recours en annulation, en ce que la partie requérante invoque le recul dans la protection des droits, notamment pécuniaires, de son enfant. La section de législation du Conseil d'État a elle-même souligné dans son avis que les articles 10, 11, 22bis et 23 de la Constitution sont liés.

La partie requérante relève encore que les autres parties ont été en mesure de fournir une défense utile, le Gouvernement wallon n'ayant du reste pas contesté la recevabilité du recours.

A.3.4. Le Gouvernement wallon répond que la partie requérante ne développe une critique relative à la violation des articles 22bis et 23 de la Constitution que dans une section B de son mémoire en réponse, ce qui s'apparenterait à un moyen nouveau et, partant, irrecevable.

A.3.5. Le Gouvernement flamand observe également que seul le mémoire en réponse introduit par la partie requérante explicite la violation alléguée des articles 22bis et 23 de la Constitution.

#### *Quant au fond*

A.4. Selon la partie requérante, il existe une contradiction entre le maintien par le législateur décrétoal de deux régimes d'allocations familiales, applicables en fonction de la date de naissance de l'enfant bénéficiaire, jusqu'à l'extinction du premier régime en 2043, et l'affirmation faite par le Gouvernement wallon lors de l'élaboration du décret selon laquelle « un enfant = un enfant ».

La partie requérante renvoie à l'avis n° 62.338/2 du 13 décembre 2017 de la section de législation du Conseil d'État qui a attiré l'attention du législateur décrétoal sur le caractère disproportionné de la différence de traitement créée par le décret à l'égard de l'enfant né avant le 1er janvier 2019.

A.5.1. Le Gouvernement wallon répond qu'il existe un régime transitoire pour les enfants nés avant la date qu'il fixe et qu'il s'applique pendant un délai maximal de 25 ans, dès lors que l'enfant a droit aux allocations familiales jusqu'à l'âge de 25 ans.

Le Gouvernement wallon se réfère à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle, dans l'hypothèse d'un changement législatif, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime (arrêts n°s 32/2016 du 3 mars 2016, B.6, et 30/2018 du 15 mars 2018, B.8).

Il ajoute qu'à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État, l'exposé des motifs du décret a été étoffé en vue de donner suite aux remarques de celle-ci.

A.5.2. Le Gouvernement wallon observe que la différence de traitement dénoncée repose sur un critère objectif, à savoir la date de naissance de l'enfant bénéficiaire. Ce critère est pertinent dans la mesure où l'octroi des prestations familiales dépend de la naissance de l'enfant bénéficiaire.

A.5.3. Le Gouvernement wallon expose que l'adoption des dispositions attaquées poursuit trois objectifs légitimes qui relèvent de l'intérêt général.

Le premier objectif est la mise en place d'un système simple et transparent dans lequel il n'existe plus de différence de rang entre les enfants d'une même famille. Ceci permet de s'adapter à l'évolution et à la diversité des modèles familiaux, puisque chaque enfant aura désormais droit à un montant identique, indépendamment de l'évolution de la situation familiale par la suite.

Le deuxième objectif est d'assurer la viabilité budgétaire et financière du nouveau modèle.

Le dernier objectif consiste à respecter les droits acquis des enfants bénéficiaires nés avant la date fixée par le Gouvernement wallon, ainsi que l'obligation de *standstill* relative au degré de protection du droit aux allocations familiales prévu par le nouveau régime, conformément à l'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution.

A.5.4. Quant au caractère proportionné de la différence de traitement, le Gouvernement wallon objecte qu'accorder le même montant de base de 155 euros à l'ensemble des enfants, indépendamment de leur date de naissance, aurait entraîné un surcoût de près de 10 % du budget global des allocations familiales en Région wallonne, ce qui n'aurait pas permis d'assurer la viabilité et la pérennité du système.

Pour respecter les balises budgétaires, le montant de base aurait dû être réduit à 125 euros, ce qui aurait provoqué un recul significatif tant pour les familles existantes que pour les nouvelles familles, au regard de l'obligation de *standstill*, et aurait porté gravement atteinte aux droits acquis et aux attentes légitimes des bénéficiaires existants.

Une autre option pouvait consister dans le basculement de l'ancien au nouveau régime selon la situation la plus avantageuse pour la famille à un point donné. Cette option a été écartée dès lors qu'elle préjudiciait les familles ayant des enfants en bas âge lors de l'entrée en vigueur du décret. En effet, celles-ci auraient été privées de l'évolution prévue dans l'ancien modèle en matière de suppléments d'âge. Cette option aurait également entraîné un imbroglio administratif.

Le Gouvernement wallon reconnaît que l'inconvénient du régime transitoire imposant le maintien de l'ancien modèle se manifeste essentiellement pour les enfants de moins de six ans. Il souligne toutefois que les désavantages disparaissent ensuite en raison de l'application des suppléments d'âge prévus lorsque l'enfant atteint les âges de six ans, de douze ans et de dix-huit ans, mais aussi, le cas échéant, de l'application du supplément social. Il ajoute que certains éléments du nouveau régime sont rendus applicables aux enfants nés avant la date fixée par le Gouvernement wallon et leur sont systématiquement favorables.

Le Gouvernement wallon soutient que, contrairement à ce que suggère la partie requérante, sa fille, bénéficiaire des prestations familiales, ne va pas perdre de l'argent par rapport à ce qu'elle percevait depuis sa naissance, de sorte qu'il n'y a pas de recul du degré de protection de son droit aux allocations familiales, qui serait contraire aux articles 22*bis* et 23 de la Constitution.

Enfin, comme l'a indiqué la section de législation du Conseil d'État dans son avis, le régime transitoire mis en place par le décret du 8 février 2018 respecte le principe de la confiance légitime, lié au principe de la sécurité juridique.

A.6.1. Le Gouvernement flamand rappelle que l'on ne peut prétendre à la violation du principe d'égalité et de non-discrimination que si la différence ou l'identité de traitement dénoncée est manifestement déraisonnable. Il revient également au législateur de déterminer si une modification législative doit s'accompagner ou non de mesures transitoires en vue de tenir compte des attentes légitimes des personnes concernées et, le cas échéant, d'en définir les modalités.

Le Gouvernement flamand ajoute qu'il est inhérent à un régime transitoire qu'une distinction soit faite entre les personnes dont la situation juridique entre dans le champ d'application de ce régime et les personnes dont la situation juridique entre dans le champ d'application d'un nouveau régime. La Cour ne pourrait censurer pareil choix que s'il reposait sur une erreur manifeste ou s'il était manifestement déraisonnable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Selon le Gouvernement flamand, on ne peut pas déduire des doutes émis par la section de législation du Conseil d'État dans le cadre de son contrôle préventif que le régime transitoire litigieux serait automatiquement inconstitutionnel, et ce d'autant plus qu'elle a formulé ses observations « sous réserve » d'une justification complémentaire apportée par le législateur décréteur, ce que ce dernier a fait en complétant substantiellement l'exposé des motifs, à l'aide notamment de tableaux comparatifs.

A.6.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que le régime transitoire litigieux résulte de la volonté de concilier plusieurs objectifs d'intérêt général, à savoir préserver les attentes légitimes des ayants droit concernés, ainsi que tenir compte de l'incidence budgétaire de la réforme.

Le législateur décrétoal a également tâché de limiter l'incidence administrative de la réforme pour les caisses d'allocations concernées, celles-ci ne devant en effet pas effectuer de nouveaux calculs complets pour les enfants nés avant l'entrée en vigueur de la réforme.

Le Gouvernement flamand considère que le régime transitoire litigieux est raisonnablement justifié, au regard tant des objectifs précités que de la finalité des prestations familiales, qui tendent à offrir une compensation partielle dans les coûts d'entretien et d'éducation des enfants d'une famille.

Selon lui, la différence de traitement dénoncée repose sur un critère objectif et pertinent, à savoir la date de naissance de l'enfant et le constat objectif qu'il est né avant ou à partir de l'entrée en vigueur du décret attaqué.

A.6.3. Le Gouvernement flamand ajoute que la différence de traitement n'emporte pas d'effets disproportionnés et n'est pas manifestement déraisonnable, car le législateur décrétoal pouvait raisonnablement estimer que la protection des attentes légitimes des bénéficiaires nés avant l'entrée en vigueur du nouveau régime n'exige pas que ceux-ci soient traités de la même manière que les bénéficiaires nés après cette date. Ceci vaut d'autant plus que le nouveau système n'est pas avantageux pour toutes les familles en toute hypothèse. Ainsi, certaines familles comprenant au moins un enfant né avant l'entrée en vigueur de la réforme ne pourraient prétendre qu'à des allocations moindres si le nouveau système leur était appliqué. On peut difficilement reprocher au législateur décrétoal d'avoir voulu éviter un tel recul dans la protection du droit aux prestations familiales de ces familles.

Ceci est d'autant plus vrai à la lumière de la jurisprudence de la Cour, qui accepte que le législateur appréhende la diversité des situations en faisant usage de catégories qui ne correspondent aux réalités que de manière simplifiée et approximative. En décider autrement conduirait à une multiplication des dispositions transitoires, compte tenu de la diversité des situations familiales et de leur(s) évolution(s), qui serait probablement impossible ou à tout le moins extrêmement difficile à maîtriser, également pour des raisons d'ordre administratif.

Le Gouvernement flamand insiste sur la nécessité de tenir compte du régime global des allocations familiales dans le cadre de l'examen du régime transitoire litigieux au regard du principe d'égalité. Bien que les montants de base octroyés dans le nouveau régime soient, dans certains cas, plus favorables que dans l'ancien, ce constat ne donne qu'un aperçu partiel de la différence de traitement dénoncée dans le recours. Il convient également de tenir compte du nouveau régime (plus souple) relatif aux suppléments sociaux et du maintien des suppléments d'âge pour les ayants droit nés avant l'entrée en vigueur du nouveau régime. Si ces suppléments sont pris en compte, il apparaît que, dans la majeure partie des cas, il n'existe que des différences minimales entre les montants octroyés dans le nouveau système et dans l'ancien. Dans certains cas, un enfant né avant l'entrée en vigueur du nouveau régime pourra même prétendre à un montant total supérieur au montant de base du nouveau régime.

A.7.1. La partie requérante expose que la différence de traitement porte particulièrement préjudice aux familles composées d'un seul enfant avant l'entrée en vigueur de la réforme. Elle reproche au législateur décrétoal de ne pas avoir fait un comparatif détaillé des situations susceptibles de se produire et de s'être limité à comparer certaines situations du nouveau système avec l'ancien système et un système supposé dans lequel les montants de base seraient inférieurs.

La partie requérante rappelle que si la date de naissance est présentée par le Gouvernement wallon comme un critère objectif au regard de la différence de traitement dénoncée, la naissance et l'âge sont des critères protégés visés par les articles 3, 3<sup>o</sup>, et 4, 5<sup>o</sup>, du décret du 6 novembre 2008 « relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination ». La différence de traitement doit donc être évaluée à la lumière de ce décret.

La partie requérante s'étonne que la Région wallonne justifie la différence de traitement dénoncée par des considérations relatives au principe du *standstill*, alors que la section de législation du Conseil d'État a précisé dans son avis qu'il s'agit de deux questions distinctes.

Selon la partie requérante, l'exposé des motifs tel qu'il a été complété à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État vise à démontrer que le régime transitoire est plus avantageux que l'application du nouveau système à tous les enfants, indépendamment de leur date de naissance. Cette comparaison est toutefois biaisée dans la mesure où elle se fonde sur des considérations budgétaires qui, d'après la Région wallonne, ne peuvent pas être changées.

La partie requérante souligne que le Gouvernement wallon n'explique pas pourquoi il choisit de maintenir le budget constant alors que la Région wallonne dispose d'une marge budgétaire en raison de son autonomie fiscale. À supposer que la Cour admette la justification budgétaire, les choix qui ont guidé les restrictions budgétaires ne seraient pas justifiés.

Rien n'indiquerait concrètement que c'est sur la base du montant de ce budget constant (à indexer) que le budget de la réforme a été calqué. Le Gouvernement wallon resterait en défaut de démontrer qu'un montant de base de 155 euros accordé à tous les enfants entraînerait un surcoût de près de 10 % du budget global des allocations familiales en Région wallonne.

La facilité de calcul des allocations ou les améliorations apportées en matière administrative ne suffiraient pas à justifier la différence de traitement dénoncée.

La partie requérante soutient encore que la protection des droits acquis ne constitue pas non plus une justification valable dès lors que la protection de ces droits discrimine une partie importante des enfants et des familles, par le recul significatif qu'elle entraîne.

Il serait partiellement faux d'affirmer que l'option consistant à faire basculer les familles avec un ou plusieurs enfants nés avant l'entrée en vigueur du décret, de l'ancien vers le nouveau modèle lorsque celui-ci est plus favorable, préjudicierait celles-ci. Le tableau fourni par le Gouvernement wallon comparant le nouveau et l'ancien système démontrerait qu'à l'exception de trois cas liés au supplément pour invalidité, une famille avec un enfant, qu'il soit âgé de moins de six ans ou plus, se trouve systématiquement dans une situation moins favorable que si l'allocation familiale avait été versée dans le nouveau système et ce, même en tenant compte de l'application des suppléments d'âge ou autres.

La partie requérante mentionne la situation particulière d'une famille composée au 1er janvier 2019 d'un enfant en bas âge et d'un enfant majeur. Celle-ci connaît un traitement avantageux lors de l'entrée en vigueur de la réforme, mais tel n'est plus le cas à partir du moment où l'aîné ne bénéficie plus d'allocations, car le plus jeune n'ouvre plus que le droit au rang minimum sous l'ancien régime.

Il ne peut pas être soutenu qu'il existe seulement des différences minimales entre les montants octroyés sous le nouveau et sous l'ancien système.

A.7.2. D'après la partie requérante, la différence de traitement n'est ni proportionnée ni conforme à l'intérêt général dans la mesure où les familles avec un enfant représentent, selon les chiffres avancés par le Gouvernement wallon, 51 % des familles.

Le coût du régime transitoire est supporté principalement par les familles n'ayant qu'un enfant avant l'entrée en vigueur du décret, alors que le premier enfant est reconnu comme étant le plus cher. Ces familles subiront donc, dans la plupart des cas, une double peine en cas de naissance d'autres enfants, en ce qu'elles percevront des allocations familiales moins élevées que celles qui sont perçues par une famille comprenant le même nombre d'enfants qui seraient tous nés soit avant, soit après l'entrée en vigueur de la réforme.

Il serait de ce fait porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'existe un motif impérieux d'intérêt général pour justifier la mesure.

Le Gouvernement wallon resterait également en défaut de démontrer l'existence des difficultés administratives qu'il invoque.

La partie requérante renvoie à l'article 111 du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 « relatif aux prestations familiales » ainsi qu'à la réforme annoncée par le collège réuni de la Commission communautaire commune, dans le cadre duquel l'ensemble des enfants seront soumis au nouveau système, moyennant un mécanisme visant à prémunir les familles contre toute diminution par rapport au montant qu'elles reçoivent actuellement.

Enfin, la partie requérante souligne que la disposition dite « transitoire » ne permet en aucun cas le passage du régime ancien au régime nouveau, puisqu'elle « emprisonne » les enfants nés avant la réforme dans la législation antérieure à celle-ci.

A.8.1. Le Gouvernement wallon soutient que le recours en annulation est étranger à l'enveloppe que la Région wallonne a décidé de consacrer aux allocations familiales et que les critiques formulées quant à l'aspect budgétaire sont de pure opportunité.

Le Gouvernement wallon souligne l'obligation qui pèse sur la Région de maintenir un budget en équilibre, conformément à l'accord de coopération du 29 novembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires « relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ».

A.8.2. Le Gouvernement wallon insiste une fois encore sur l'incidence budgétaire particulièrement lourde qu'aurait eue le choix de faire basculer immédiatement tous les enfants dans le nouveau régime, comme le souhaite la partie requérante.

D'après le Gouvernement wallon, la circonstance que l'âge et la date de naissance sont des critères visés par le décret précité du 6 novembre 2008 n'a pas d'incidence. En effet, l'article 7, § 2, cité par la partie requérante, impose uniquement qu'une différence de traitement fondée sur l'un de ces critères soit objectivement justifiée par un but légitime et que les moyens de réaliser ce but soient appropriés et nécessaires. Le Gouvernement wallon estime que la Région agit effectivement afin de réaliser un objectif légitime et que les moyens employés sont proportionnés pour atteindre ce but. Il ajoute que de tels critères ont par ailleurs déjà été admis par la Cour constitutionnelle, notamment dans le domaine des allocations familiales (arrêt n° 66/2007 du 26 avril 2007, B.6).

A.8.3. Quant à la proportionnalité de la mesure, le Gouvernement wallon souligne que le régime en cause a été choisi par le législateur décentralisé précisément parce qu'il porte le moins atteinte aux droits des familles.

Le Gouvernement wallon soutient qu'il faut relativiser les exemples donnés par la partie requérante dans les divers tableaux comparatifs fournis en annexe de son mémoire en réponse, l'incidence de la réforme pouvant être très variée selon la situation familiale et socio-professionnelle de la famille.

Le Gouvernement wallon insiste sur la nécessité de tenir compte de l'économie globale de chacun des régimes pour comparer les situations. Il fournit plusieurs illustrations montrant que le régime de transition a un effet soit positif, soit négatif, sur les familles, en fonction de leur situation particulière. Ces exemples démontrent l'effet important de l'évolution familiale au cours des années et ses conséquences financières, une situation désavantageuse à première vue pouvant s'avérer avantageuse par la suite.

Le Gouvernement wallon réfute la comparaison faite avec les régimes élaborés à Bruxelles et en Communauté germanophone. Selon lui, les réalités familiales et budgétaires sont très différentes. Il ajoute que la Cour juge que le fédéralisme suppose, par hypothèse, qu'une même matière puisse être traitée différemment par les différentes régions ou communautés, sans qu'il soit pour autant question d'une discrimination.

A.8.4. D'après le Gouvernement wallon, sauf à rendre toute réforme impossible, le principe de la légitime confiance ne pourrait contraindre le législateur à prévoir des dispositions transitoires qui ont en réalité pour effet de maintenir l'ancien régime pour une durée indéterminée.

A.8.5. Le Gouvernement wallon sollicite le maintien des effets des dispositions attaquées, dans l'hypothèse de leur éventuelle annulation, jusqu'à l'adoption de nouvelles dispositions.



A.9. Le Gouvernement flamand constate que les griefs soulevés par la partie requérante concernent essentiellement le fait que le législateur décrétoal aurait insuffisamment tenu compte de l'incidence du régime transitoire litigieux sur des types de famille déterminés et sur leur évolution, en particulier les familles avec un seul enfant né avant l'entrée en vigueur du décret, dans l'hypothèse où d'autres enfants viendraient à naître par la suite.

Dans l'élaboration d'un nouveau modèle de prestations familiales – et du régime transitoire y afférent –, il convient de tenir compte d'un très grand nombre de variables (nombre d'enfants, date(s) de naissance, schéma familial, suppléments sociaux ou non, droit à un supplément scolaire ou non). Il est possible, pour une même famille, en fonction de l'évolution de celle-ci, d'épingler diverses situations dans lesquelles des différences entre les montants de l'ancien et du nouveau régime sont constatées. Ces différences de traitement ne sont cependant pas, par définition, disproportionnées, et encore moins manifestement déraisonnables. Avec le régime transitoire litigieux, le législateur décrétoal a atteint un équilibre équitable entre les attentes des ayants droit, d'une part, et les préoccupations budgétaires, d'autre part.

Le Gouvernement flamand observe qu'il ne peut se déduire de la simple circonstance que la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune ont opté pour un autre régime transitoire que le régime transitoire litigieux aurait des conséquences (manifestement) déraisonnables. Ce choix découle de l'autonomie dont dispose chaque législateur dans l'exercice de ses compétences et ne saurait constituer en soi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution (cf., notamment, arrêt n° 66/2007 précité).

Les critiques formulées par la partie requérante à l'encontre du système choisi constituent des critiques d'opportunité du choix politique fait par le législateur décrétoal en la matière, ce qu'il n'appartient pas à la Cour de contrôler.

- B -

### *Quant à l'objet du recours*

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 3 et 120 du décret de la Région wallonne du 8 février 2018 « relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales » (ci-après : le décret du 8 février 2018). En ce qui concerne cette seconde disposition, il ressort de la requête et de l'exposé du moyen unique que le recours porte exclusivement sur son premier alinéa.

Les articles 3 et 120, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018 disposent :

« Art. 3. Sauf exception prévue de manière expresse, le présent décret s'applique aux enfants bénéficiaires nés à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er ».

« Art. 120. La loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF) et la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties sont abrogées à la date fixée par le Gouvernement, visée à l'article 136, alinéa 1er, à l'exception des articles 40 à 50<sup>septies</sup>, 52 à 55 et 56<sup>ter</sup> à 76<sup>bis</sup> de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF) qui continuent à s'appliquer après cette date pour les enfants nés au plus tard la veille de ladite date fixée par le Gouvernement ».

B.1.2. L'article 120 précité a été modifié par l'article 13 du décret de la Région wallonne du 20 décembre 2018 « modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales » (ci-après : le décret du 20 décembre 2018), publié au *Moniteur belge* le 2 janvier 2019, qui dispose :

« Dans l'article 120 du même décret, les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa 1er, est remplacé par ce qui suit :

‘ La loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF) et la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties sont abrogées à la date fixée par le Gouvernement, visée à l'article 136, alinéa 1er, à l'exception des articles 40 à 50<sup>septies</sup>, 52 à 55, et 56<sup>bis</sup>, § 2, à 64, 66, 70, 70<sup>bis</sup>, alinéas 1er à 3, et alinéa 4, seconde phrase, et 70<sup>ter</sup> à 76<sup>bis</sup> de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF) qui continuent à s'appliquer pour les enfants nés au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2, et qui ouvrent un droit aux prestations familiales sur base des critères déterminés par l'article 4 du présent décret. ’;

2° à l'alinéa 2, les mots ‘ , pour autant que l'allocataire désigné respecte les conditions fixées à l'article 21 du présent décret, ’ sont insérés entre les mots ‘ sont maintenus ’ et les mots ‘ jusqu'à la survenance ’;

3° à l'alinéa 3, les mots ‘ ou en cas de maintien de celui-ci conformément à l'article 22, § 1er, alinéa 7 ’ sont insérés entre les mots ‘ l'autorité parentale ’ et les mots ‘ le parent qui ne fait pas partie ’ ».

Cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2019, conformément à l'article 20 du décret du 20 décembre 2018.

B.1.3. Selon l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018 « exécutant l'article 136 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales », publié au *Moniteur belge* le 14 janvier 2019, les articles 3 et 120 du décret du 8 février 2018 sont entrés en vigueur le 1er janvier 2019.

B.1.4. Du fait de la modification mentionnée en B.1.2, le recours devient en principe sans objet en ce qu'il est dirigé contre l'article 120, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018.

B.2.1. Dans son mémoire complémentaire, la partie requérante demande l'extension du recours en annulation à l'article 13, 1<sup>o</sup>, du décret du 20 décembre 2018 et, partant, à l'article 120, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018, tel qu'il a été remplacé par cette disposition. Elle entend par ailleurs introduire un nouveau recours, pour autant que de besoin, par son mémoire, contre l'article 120, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018, tel qu'il a été remplacé par l'article 13, 1<sup>o</sup>, du décret du 20 décembre 2018.

B.2.2. La Cour doit limiter son examen aux dispositions dont l'annulation a été demandée dans la requête. L'extension du recours, demandée par la partie requérante dans le mémoire complémentaire, à une disposition qui n'est pas attaquée dans la requête n'est dès lors pas recevable.

Par ailleurs, un mémoire complémentaire, adressé à la Cour dans le cadre d'une affaire inscrite au rôle de la Cour sous un numéro déterminé, n'est pas une requête au sens de l'article 5 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et ne constitue donc pas un nouveau recours en annulation.

B.2.3. Aucun recours en annulation n'a été introduit contre l'article 13 du décret du 20 décembre 2018. Il en résulte que le présent recours, en ce qu'il porte sur l'article 120, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018, est définitivement devenu sans objet.

B.2.4. La Cour se limite donc à examiner le recours en tant qu'il est dirigé contre l'article 3 du décret du 8 février 2018. Néanmoins, pour apprécier la portée de cette disposition, la Cour tient compte du décret du 20 décembre 2018.

*Quant à l'article 3 du décret du 8 février 2018 et à son contexte*

B.3. Le décret du 8 février 2018 met en place un nouveau modèle de prestations familiales. Celui-ci se veut, à la différence de l'ancien modèle, « simple et transparent » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 989/1, p. 5). Il s'agit d'adapter le modèle des prestations familiales aux évolutions du modèle familial et de consacrer une égalité entre les enfants, quel que soit leur rang au sein de la famille, tout en promouvant l'équité et la solidarité (*ibid.*, pp. 5-6). Les allocations familiales n'ont plus vocation à encourager les naissances, dans le cadre d'une politique nataliste, mais constituent désormais un dispositif de soutien à la parentalité, en vue de permettre aux personnes qui ont fait le choix d'avoir des enfants de vivre dans des conditions dignes (*ibid.*, p. 11).

B.4.1. 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 loi générale du 19 décembre 1939 « relative aux allocations familiales » (ci-après : 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 1er 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.4.2. En vertu de l'article 42, § 1er, 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.4.3. 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, 42bis, 47 ou 50ter, 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, 42bis, 47 ou 50ter et les montants repris aux articles 40, 2° et 3° et 50bis, 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.4.4. 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.5.1. 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 9, § 1er, du décret du 8 février 2018 dispose ainsi :

« Il est octroyé mensuellement à l'allocataire désigné conformément à l'article 22, en faveur de l'enfant bénéficiaire, une allocation de base dont le montant s'élève à :

1° 155 euros jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de dix-huit ans;

2° 165 euros à partir du premier jour du mois suivant celui de son 18ème anniversaire et jusqu'au plus tard, en ce compris, le mois au cours duquel il atteint l'âge de vingt-cinq ans ».

Une allocation de base distincte est prévue pour l'enfant orphelin (article 9, § 2).

B.5.2. L'allocation de base est susceptible d'être majorée d'un supplément dans certaines situations engendrant des charges particulières, en faveur notamment des familles monoparentales (compte tenu de leurs revenus) (article 12 du décret du 8 février 2018) ou encore des familles à bas revenus (article 13).

Un supplément spécifique est également prévu dans l'hypothèse particulière d'un ménage comprenant au moins trois enfants, lorsque les revenus de celui-ci sont inférieurs aux plafonds de revenus fixés (article 11). La création de ce supplément s'explique par « la suppression de la progressivité des rangs et compte tenu du risque de pauvreté identifié pour les familles nombreuses, des coûts ou baisses de revenus du ménage liés au nombre d'enfant dans le ménage » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 989/1, p. 11).

B.5.3. En vertu de l'article 3, attaqué, du décret du 8 février 2018, seuls les enfants bénéficiaires nés à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, sauf exception expresse, bénéficient du nouveau régime des prestations familiales.

B.6.1. L'article 120 du décret du 8 février 2018, tel qu'il a été modifié par l'article 13 du décret du 20 décembre 2018, dispose :

« La loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF) et la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties sont abrogées à la date fixée par le Gouvernement, visée à l'article 136, alinéa 1er, à l'exception des articles 40 à 50*septies*, 52 à 55, et 56*bis*, § 2, à 64, 66, 70, 70*bis*, alinéas 1er à 3, et alinéa 4, seconde phrase, et 70*ter* à 76*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF) qui continuent à s'appliquer pour les enfants nés au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2, et qui ouvrent un droit aux prestations familiales sur base des critères déterminés par l'article 4 du présent décret.

Les droits ouverts en vertu des législations abrogées en vertu de l'alinéa 1er sont maintenus, pour autant que l'allocataire désigné respecte les conditions fixées à l'article 21 du présent décret jusqu'à la survenance d'un élément nouveau entraînant le réexamen du dossier. Dans ce cas, le droit aux prestations familiales est examiné sur base des articles 40 à 76*bis* LGAF conformément au présent Titre.

Pour l'application des articles 40 à 76*bis* LGAF, le terme attributaire réfère, à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, à un parent au premier degré, un beau-parent ou une personne avec qui ledit parent forme un ménage de fait. En cas d'exercice conjoint de l'autorité parentale ou en cas de maintien de celui-ci conformément à l'article 22, § 1er, alinéa 7, le parent qui ne fait pas partie du ménage de l'enfant bénéficiaire est considéré comme en faisant partie.

A défaut des personnes mentionnées ci-avant, la personne qui élève effectivement l'enfant, ou celle avec qui elle forme un ménage de fait, est prise en compte.

S'agissant du maintien du droit des enfants qui relèvent, à la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, au plus tard, de la loi du 20 juillet 1971 abrogée, le supplément prévu à l'article 42*bis* LGAF sera maintenu à titre provisionnel et régularisé après réception des données fiscales relatives à la famille de l'enfant bénéficiaire. Toutes les autres conditions de maintien du droit étant examinées en vertu du décret. L'allocation spéciale prévue à l'article 10, § 3, de la loi du 20 juillet 1971 précitée est maintenue à titre provisionnel, en faveur de l'enfant placé, et régularisée après réception des données fiscales attestant que la famille de la personne qui perçoit ladite allocation est sans revenu; dans le cas contraire, l'allocation spéciale est récupérée et le droit aux prestations familiales est examiné conformément au présent Titre.

S'agissant de nouvelles demandes introduites à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, relatives à des enfants nés au plus tard la veille de cette même date, les conditions d'ouverture du droit seront examinées conformément au présent décret tandis que les montants de base et suppléments seront ceux fixés dans le cadre de la LGAF dans les limites prévues au présent Titre ».

Il découle de cette disposition que l'ancien régime prévu par la LGAF est partiellement maintenu, à titre transitoire, pour les enfants bénéficiaires nés au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2, du décret.

B.6.2. Les articles 121 et suivants du décret du 8 février 2018 visent à appliquer aux enfants soumis à ce régime transitoire certaines mesures, essentiellement plus favorables, du nouveau régime :

« Art. 121. L'article 120 ne préjudicie pas à l'application, à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, aux enfants qui atteignent l'âge de 18 ans au cours de cette même année, de l'article 5 qui prévaut.

Art. 122. Pour l'octroi des suppléments visés à l'article 41, LGAF ainsi que l'octroi, à un allocataire visé à l'article 41, LGAF, premier et deuxième tirets, des suppléments visés aux articles 42*bis* et 50*ter*, LGAF, en faveur des enfants nés au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, il est tenu compte, à partir de ladite date fixée par le Gouvernement, uniquement du plafond de revenus figurant à l'article 13, § 1er, 1<sup>o</sup>.

L'article 120 ne préjudicie pas à l'application, en cas de décès intervenu au plus tôt à la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, du taux prévu à l'article 50*bis* LGAF, qui prévaut aux enfants nés au plus tard la veille de ladite date fixée par le Gouvernement, sans application des restrictions prévues à l'article 56*bis*, § 2, LGAF.

Art. 123. Pour l'octroi des suppléments visés à l'article 42*bis*, § 2, LGAF, en faveur des enfants nés au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, il n'est plus tenu compte, à partir de ladite date fixée par le Gouvernement, des statuts spécifiques visés au paragraphe 1er dudit article mais uniquement du plafond de revenus figurant à l'article 13, § 1, 1<sup>o</sup>.

Pour ces mêmes enfants, les suppléments visés à l'article 42*bis*, § 2, LGAF et les suppléments visés à l'article 50*bis* LGAF ne sont pas cumulables, les suppléments visés à l'article 50*bis* prévalant.



Art. 124. Les suppléments prévus à l'article 50<sup>ter</sup> LGAF sont octroyés en faveur des enfants nés au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 13, § 2, du décret.

Art. 125. L'article 120 ne préjudicie pas à l'octroi, à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2, de l'allocation forfaitaire visée à l'article 10 du présent décret en cas de placements en famille d'accueil intervenant à partir de cette même date, décidés à l'égard d'enfants nés au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2.

Art. 126. Pour le calcul de la répartition proportionnelle des allocations et suppléments visés à l'article 70<sup>bis</sup>, alinéa 4, LGAF, il n'est pas tenu compte des prestations dues en faveur des enfants nés à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2, ni des prestations dues en faveur des enfants placés à partir de cette date qui bénéficient du versement du tiers de leurs allocations familiales sur un compte d'épargne ouvert à leur nom conformément à l'article 22, § 4.

Art. 127. Pour l'application de l'article 11, il est tenu compte des enfants nés avant la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2, dans la composition du ménage. Ces enfants ne bénéficient toutefois pas du supplément prévu audit article.

Art. 128. Les suppléments dus dans le cadre de la loi générale relative aux allocations familiales ne se cumulent pas aux suppléments dus dans le cadre du présent décret.

Art. 129. L'article 120 ne préjudicie pas à l'application, pour tout évènement survenant à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, de l'article 84 qui prévaut.

Art. 130. L'article 54 LGAF ne produit plus d'effet à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er ».

B.6.3. Sous réserve de ces adaptations, le mécanisme de transition mis en place par le législateur décretaal revêt un caractère particulier, en ce qu'il n'organise pas la transition progressive vers le nouveau régime des enfants nés au plus tard la veille de la date à fixer par le Gouvernement. Ces enfants resteront 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.

B.6.4. Selon les travaux préparatoires, le régime transitoire se justifie par la nécessité de concilier, dans un cadre budgétaire contraint, la mise en œuvre de la réforme du modèle des prestations familiales avec la protection des attentes légitimes des familles des ayants droit nés avant la date d'entrée en vigueur du décret. À titre plus accessoire, il permet de limiter dans une certaine mesure la charge administrative que la réforme entraîne pour les caisses d'allocations familiales :

« La date de naissance de l'enfant ayant droit aux prestations familiales est celle du maintien des montants d'allocations fixés par l'ancien régime pour les enfants nés durant l'application de cet ancien régime, soit avant la date d'entrée en vigueur du décret wallon. Ces ayants droit bénéficient donc d'un autre régime transitoire, se prolongeant jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 25 ans. Seuls les enfants nés après la date d'entrée en vigueur du décret pourront bénéficier des nouveaux montants d'allocations familiales du régime wallon.

Le régime transitoire envisagé consiste en un maintien de l'ancien régime, avec quelques adaptations introduites par le nouveau régime. Ces adaptations portent essentiellement sur des conditions de droit aux prestations familiales et sont systématiquement favorables aux enfants, à une exception près, celle de la suppression de la trimestrialisation des suppléments sociaux.

Ainsi, pour les enfants nés avant la date d'entrée en vigueur du décret, l'octroi des suppléments sociaux sera également uniquement fonction du revenu du ménage. Pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2001 ou du 1er janvier 2002 selon que le décret entre en vigueur au 1er janvier 2019 ou au 1er janvier 2020, date à laquelle ils auront atteint l'âge de 18 ans de nouvelles conditions de droit leur seront applicables au-delà du droit inconditionnel, visant à une automaticité des droits. Un meilleur ciblage du paiement de l'allocation forfaitaire en cas de placement en famille d'accueil à partir de la date d'entrée en vigueur du décret sera également applicable aux enfants même nés avant cette date. Quant aux conditions du droit concernant l'orphelin, ce droit sera ouvert à l'enfant en cas de décès du parent à partir de la date d'entrée en vigueur du décret, sur base de l'ancien montant mais sans lien avec la monoparentalité du parent survivant.

L'objectif de la réforme du modèle d'allocations familiales est la modernisation du système des allocations familiales pour adapter celui-ci aux évolutions du modèle familial, ainsi qu'une égalité entre les ayants droit quel que soit leur rang au sein de la famille. Cet objectif doit être concilié avec la protection des droits acquis et des attentes légitimes des familles des ayants droit nés avant la date d'entrée en vigueur du décret, soumis à l'ancien régime.

En effet, englober tous les bénéficiaires des allocations familiales, que les ayants droit soient nés avant ou après la date d'entrée en vigueur du décret, en préservant les droits acquis par un paiement de différentiel pour les enfants nés avant la date d'entrée en vigueur du décret, et ce même après une période transitoire de quelques années éventuellement mise en place pour des raisons administratives, impliquerait un surcoût estimé à 200 millions d'euros suivant le modèle proposé. Rester dans des budgets constants aurait pour effet de diminuer les montants du taux de base et des différents suppléments, impliquant un préjudice pour toutes les familles constituées à partir de la date d'entrée en vigueur du décret. Dans cette hypothèse, le taux de base devrait être ramené à 125 euros.

Le tableau ci-dessous illustre les conséquences financières pour les familles d'une telle option de basculement, partant d'un taux de base de 125 euros et supplément d'âge de 10 euros à partir de 18 ans.

	Famille avant le 1/1/2019 ou 1/1/2020	Famille après le 1/1/2019 ou 1/1/2020	Impact pour les nouvelles familles
1 enfant de moins de 6 ans	93,93 €	125 €	31,07 €
1 enfant de 6 à 11 ans, supplément d'âge si pas de supplément social	110,29 €	125 €	14,71 €
1 enfant de 6 à 11 ans, supplément d'âge si supplément social	126,56 €	125 €	-1,56 €
1 enfant de 12 à 17 ans, supplément d'âge si pas de supplément social	118,85	125 €	6,15 €
1 enfant de 12 à 17 ans, supplément d'âge si supplément social	143,79 €	125 €	-18,79 €
1 enfant de 18 à 24 ans, supplément d'âge si pas de supplément social	122,65 €	135 €	12,35 €
1 enfant de 18 à 24 ans, supplément d'âge si supplément social	157,33 €	135 €	-22,33 €
2 enfants de moins de 6 ans	267,73 €	250 €	-17,73 €
2 enfants de 6 à 11 ans, supplément d'âge si pas de supplément social	316,72 €	250 €	-66,72 €
2 enfants de 6 à 11 ans, supplément d'âge si supplément social	332,99 €	250 €	-82,99 €
2 enfants de 12 à 17 ans, supplément d'âge si pas de supplément social	342,51 €	250 €	-92,51 €

2 enfants de 12 à 17 ans, supplément d'âge si supplément social	367,45 €	250 €	-117,45 €
2 enfants de 18 à 24 ans, supplément d'âge si pas de supplément social	359,85 €	270 €	-89,85 €
2 enfants de 18 à 24 ans, supplément d'âge si supplément social	394,53 €	270 €	-124,53 €
3 enfants de moins de 6 ans	527,22 €	375 €	-152,22 €
3 enfants de 6 à 11 ans, supplément d'âge si pas de supplément social	608,84 €	375 €	-233,84 €
3 enfants de 6 à 11 ans, supplément d'âge si supplément social	625,11 €	375 €	-250,11 €
3 enfants de 12 à 17 ans, supplément d'âge si pas de supplément social	651,86 €	375 €	-276,86 €
3 enfants de 12 à 17 ans, supplément d'âge si supplément social	676,80 €	375 €	-301,80 €
3 enfants de 18 à 24 ans, supplément d'âge si pas de supplément social	682,74 €	405 €	-277,74 €
3 enfants de 18 à 24 ans, supplément d'âge si supplément social	717,42 €	405 €	-312,42 €

Les exemples ci-dessus illustrent le recul significatif pour les familles constituées avant la date d'entrée en vigueur du décret, en cas de basculement sans paiement d'un différentiel, et le manque à gagner pour l'ensemble des familles qui se créent à partir de la date d'entrée en vigueur du décret. Ceci résulte principalement de deux facteurs : d'une part le côté évolutif des familles et d'autre part l'effet du supplément d'âge dans l'ancien modèle, encore augmenté lorsqu'un droit existe aux suppléments sociaux.

Dans le système transitoire prévu par le décret, le levier du supplément d'âge est maintenu inchangé pour les enfants nés avant la date d'entrée en vigueur du décret, et même amplifié du fait de l'extension du droit aux suppléments sociaux à tous les ménages dont les revenus n'excèdent pas le plafond déterminé. Le principe d'égalité ne peut donc clairement pas être évalué sur base de la comparaison des seuls taux de base.

Le tableau ci-dessous illustre les impacts pour les familles, de l'application de l'ancien modèle et du modèle prévu dans le décret, compte tenu des corrections sociales et des suppléments d'âge.

	Famille avant le 1/1/2019 ou 1/1/2020	Famille après le 1/1/2019 ou 1/1/2020	Impact pour les nouvelles familles
Famille 1 enfant de 0 à 5 ans, taux ordinaire	93,93	155	61,07 €
Famille 1 enfant de 0 à 5 ans, avec supplément social	141,74	210	68,26 €
Famille 1 enfant de 0 à 5 ans, avec supplément invalide	196,81	220	23,19 €
Famille 1 enfant de 6 à 11 ans, taux ordinaire	110,29	155	44,71 €
Famille 1 enfant de 6 à 11 ans, avec supplément social	174,37	210	35,63 €
Famille 1 enfant de 6 à 11 ans, avec supplément invalide	229,44	220	-9,44 €
Famille 1 enfant de 12 à 17 ans, taux ordinaire	118,85	155	36,15 €
Famille 1 enfant de 12 à 17 ans, avec supplément social	191,6	210	18,40 €
Famille 1 enfant de 12 à 17 ans, avec supplément invalide	246,67	220	-26,67 €
Famille 1 enfant de 18 à 24 ans, taux ordinaire	122,65	165	42,35 €
Famille 1 enfant de 18 à 24 ans, avec supplément social	205,14	220	14,86 €
Famille 1 enfant de 18 à 24 ans, avec supplément invalide	260,21	230	-30,21 €
Famille 2 enfants de 0 à 5 ans, taux ordinaire	267,73	310	42,27 €
Famille 2 enfants de 0 à 5 ans, avec supplément social	345,18	420	74,82 €
Famille 2 enfants de 0 à 5 ans, avec supplément invalide	400,25	440	39,75 €
Famille 2 enfants de 6 à 11 ans, taux ordinaire	316,72	310	-6,72 €
Famille 2 enfants de 6 à 11 ans, avec supplément social	410,44	420	9,56 €
Famille 2 enfants de 6 à 11 ans, avec supplément invalide	465,51	440	-25,51 €
Famille 2 enfants de 12 à 17 ans, taux ordinaire	342,51	310	-32,51 €
Famille 2 enfants de 12 à 17 ans, avec supplément social	444,9	420	-24,90 €
Famille 2 enfants de 12 à 17 ans, avec supplément invalide	499,97	440	-59,97 €

Famille 2 enfants de 18 à 24 ans, taux ordinaire	359,85	330	-29,85 €
Famille 2 enfants de 18 à 24 ans, avec supplément social	471,98	440	-31,98 €
Famille 2 enfants de 18 à 24 ans, avec supplément invalide	527,05	460	-67,05 €
Famille 3 enfants de 0 à 5 ans, taux ordinaire	527,22	465	-62,22 €
Famille 3 enfants de 0 à 5 ans, avec supplément social	609,87	735	125,13 €
Famille 3 enfants de 0 à 5 ans, avec supplément invalide	664,94	765	100,06 €
Famille 3 enfants de 6 à 11 ans, taux ordinaire	608,84	465	-143,84 €
Famille 3 enfants de 6 à 11 ans, avec supplément social	707,76	735	27,24 €
Famille 3 enfants de 6 à 11 ans, avec supplément invalide	762,83	765	2,17 €
Famille 3 enfants de 12 à 17 ans, taux ordinaire	651,86	465	-186,86 €
Famille 3 enfants de 12 à 17 ans, avec supplément social	759,45	735	-24,45 €
Famille 3 enfants de 12 à 17 ans, avec supplément invalide	814,52	765	-49,52 €
Famille 3 enfants de 18 à 24 ans, taux ordinaire	682,74	495	-187,74 €
Famille 3 enfants de 18 à 24 ans, avec supplément social	800,07	765	-35,07 €
Famille 3 enfants de 18 à 24 ans, avec supplément invalide	855,14	795	-60,14 €

Ces situations montrent que les différentes variables du nouveau modèle réduisent les différences entre les deux modèles. L'inconvénient de rester dans l'ancien modèle se manifeste essentiellement pour les enfants de moins de six ans, pour lesquels aucun supplément d'âge n'est prévu. Les enfants grandissant, tous auront atteint l'âge de six ans en 2024 ou en 2025 suivant la date d'entrée en vigueur du décret. Faire basculer immédiatement tous les enfants vers le nouveau modèle si celui-ci s'avère plus favorable reviendrait dès lors à préjudicier les familles créées avant l'entrée en vigueur du décret avec enfants en bas âge, qui se verraient privées de l'évolution prévue dans l'ancien modèle.

Le système de transition prévu dans le cadre de la réforme, avec le maintien de l'ancien régime pour les ayants droit nés avant l'entrée en vigueur du nouveau régime permet de concilier :

- la protection des droits acquis des ayants droit nés avant la date d'entrée en vigueur du décret, en évitant les effets disproportionnés que pourrait avoir le nouveau régime sur ces droits, indistinctement de la situation particulière de chaque enfant et des ménages auxquels ils se rattachent;

- la modernisation et réforme du système des allocations familiales, notamment au niveau du calcul des prestations;

- l'optimisation de l'utilisation des moyens budgétaires, considérant la dotation octroyée à la Région wallonne dans le cadre de la sixième réforme de l'État, dans l'intérêt des familles et ce, en régime de croisière du nouveau modèle d'allocations familiales.

Enfin, même si cela est plus anecdotique, la formule choisie a le mérite de n'impliquer aucun nouveau calcul aux caisses d'allocations familiales pour fixer un nouveau montant à payer pour les enfants nés avant l'entrée en vigueur du décret à un moment où leur charge de travail sera importante. Ce choix garantit donc, encore un peu plus, la continuité des paiements pour ces familles.

La différence de traitement peut donc être raisonnablement justifiée et ne porte pas atteinte au principe de confiance légitime, étroitement lié au principe de sécurité juridique » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 989/1, pp. 6-8).

B.7. L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018 « exécutant l'article 136 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales », précité, fixe l'entrée en vigueur des dispositions du décret du 8 février 2018 à des dates différentes, à savoir le 1er janvier 2019 (en application de l'article 136, alinéa 1er, du décret) et le 1er janvier 2020 pour plusieurs dispositions qu'il énumère (en application de l'article 136, alinéa 2, du décret).

Il résulte de cette disposition que le nouveau régime des prestations familiales s'applique aux enfants bénéficiaires nés à partir du 1er janvier 2020 et que les enfants nés au plus tard la veille de cette date restent soumis au régime prévu par la LGAF, moyennant les dispositions transitoires prévues aux articles 120 et suivants du décret du 8 février 2018, mentionnées en B.6.

*Quant à la recevabilité du moyen unique*

B.8. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11, 22bis et 23 de la Constitution par l'article 3, attaqué, du décret du 8 février 2018.

B.9.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.9.2. Comme le relèvent le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand, la partie requérante n'explique pas, dans sa requête, en quoi les dispositions attaquées violeraient les articles 22bis et 23 de la Constitution. C'est uniquement dans son mémoire en réponse qu'elle développe de telles critiques.

Il n'appartient pas à la partie requérante de modifier, dans son mémoire en réponse, le moyen du recours tel qu'elle l'a elle-même formulé dans la requête. Un grief qui, comme en l'espèce, est formulé dans un mémoire en réponse mais qui diffère de celui qui est énoncé dans la requête constitue un moyen nouveau et n'est pas recevable.

B.9.3. La Cour limite par conséquent son contrôle à celui de la compatibilité de l'article 3, attaqué, du décret du 8 février 2018 avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*Quant au fond*

B.10. Par son moyen unique, la partie requérante dénonce la différence de traitement entre, d'une part, les enfants bénéficiaires de prestations familiales qui sont nés à partir de la date fixée par le Gouvernement wallon et, d'autre part, ceux qui sont nés au plus tard la veille de cette date : alors que les premiers bénéficient du nouveau régime de prestations familiales et peuvent prétendre aux allocations y afférentes, les seconds sont soumis à un régime transitoire



sur la base duquel ils peuvent prétendre à des allocations dont le montant diffère en fonction notamment du rang de l'enfant au sein de sa famille et de son âge, de sorte que l'allocation sera, selon les cas, plus ou moins élevée que celle perçue par un enfant soumis au nouveau régime.

La partie requérante précise que la différence de traitement cause plus particulièrement préjudice aux familles comprenant un seul enfant né avant l'entrée en vigueur de la réforme. Ainsi, un enfant unique né au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement se verra accorder une allocation de base moindre qu'un enfant né à partir de cette date, cette différence de traitement étant susceptible de perdurer jusqu'à ce que l'enfant, dans le premier cas, atteigne l'âge de vingt-cinq ans. La partie requérante ajoute que les autres enfants nés à partir de l'entrée en vigueur de la réforme au sein de ces familles auront droit à l'allocation prévue par le nouveau régime, de sorte que les familles concernées, soumises simultanément aux deux régimes, seront moins bien traitées que les familles comprenant le même nombre d'enfants qui seraient tous nés soit avant, soit à partir de l'entrée en vigueur de la réforme.

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 3 du décret du 8 février 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. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.6.4 que le choix du législateur décréteil de réserver l'application du nouveau régime des prestations familiales aux enfants nés à partir de la date fixée par le Gouvernement est justifié par la nécessité de concilier, dans un cadre budgétaire contraint, la mise en œuvre de la réforme du modèle des prestations familiales avec la protection des attentes légitimes des familles des ayants droit nés avant la date d'entrée en vigueur du décret ainsi que, à titre plus accessoire, par la volonté de limiter la charge administrative que la réforme entraîne. D'après le Gouvernement wallon, le mécanisme de transition résulte également de la volonté du législateur décréteil de déférer à l'obligation de *standstill*, consacrée par l'article 23, alinéas 2 et 3, 6°, de la Constitution, relative au degré de protection du droit aux prestations familiales prévu par le nouveau régime.

B.15.1. La partie requérante reproche au législateur décréteil d'avoir choisi de maintenir le budget des prestations familiales constant, alors que la Région wallonne dispose de la possibilité de lever des impôts. Elle allègue que le Gouvernement wallon ne démontre pas suffisamment en quoi le fait d'accorder une allocation d'un montant de base identique à tous les enfants aurait une incidence considérable sur le budget de la Région.

B.15.2. Ainsi que le souligne le Gouvernement wallon, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité de l'ampleur des moyens que le législateur décréteil entend consacrer, en termes de budget, à une politique déterminée.

B.16.1. La partie requérante fait valoir que, par le décret du 23 avril 2018 « relatif aux prestations familiales », la Communauté germanophone a instauré un nouveau système en matière de prestations familiales dans le cadre duquel l'ensemble des enfants seraient soumis au nouveau régime, moyennant un mécanisme transitoire en vue de respecter les attentes légitimes des familles en ce qui concerne les allocations qu'elles percevaient sous l'ancien système, et que la Commission communautaire commune a annoncé la mise en place prochaine d'un mécanisme analogue.

B.16.2. Une différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.17.1. En ce qui concerne la comparaison entre les familles comprenant un seul enfant, qui est né soit avant, soit après l'entrée en vigueur du régime attaqué, le fait que les familles comprenant un enfant représentent, selon les chiffres indiqués dans les travaux préparatoires, 51 % des familles en Région wallonne n'implique pas en soi que la différence de traitement soit disproportionnée. Pour déterminer si une différence de traitement emporte des effets disproportionnés, il importe de tenir compte des effets qu'elle implique sur la situation des personnes qui font l'objet du traitement désavantageux attaqué, et non du nombre de personnes concernées.

B.17.2. Comme le soulignent le Gouvernement wallon et le Gouvernement flamand, les articles 121 et suivants du décret du 8 février 2018 visent à appliquer aux enfants soumis à ce régime transitoire certaines mesures, essentiellement plus favorables, du nouveau régime. Ainsi, à titre d'illustration, les enfants soumis au régime transitoire bénéficient également du mécanisme d'automatisme des droits, en vertu duquel l'enfant bénéficiaire a droit aux prestations familiales de dix-huit à vingt et un ans, sauf exception (article 121 *juncto* article 5); ils bénéficient également de l'abandon de la condition relative au statut socioprofessionnel des parents pour l'octroi du supplément social (article 123). Par ailleurs, l'application des suppléments d'âge à partir du moment où l'enfant atteint l'âge de six ans tend à réduire progressivement la différence de traitement. La différence de traitement n'est dès lors pas disproportionnée aux buts poursuivis.

B.18.1. Pour les familles comprenant plusieurs enfants, dont seul le premier est né avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, il n'existe, par rapport aux familles qui entrent entièrement dans le champ d'application du nouveau régime, qu'une différence en ce qui concerne l'allocation de base pour le premier enfant. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont mentionnés relativement à la différence entre les enfants uniques, cette différence de traitement n'est pas déraisonnable.

B.18.2. En ce qui concerne la comparaison entre les premiers enfants, selon que les autres enfants de la famille sont nés avant ou après l'entrée en vigueur du nouveau régime, la même allocation de base s'applique, pour ces enfants, personnellement. Le fait qu'une famille, dans son ensemble, peut percevoir davantage si les autres enfants entrent dans le champ d'application de l'ancien système peut être justifié par la nécessité de respecter leurs attentes légitimes. C'est cette préoccupation qui a conduit le législateur décrétoal à instaurer le mécanisme en vertu duquel les familles comprenant plusieurs enfants nés avant l'entrée en vigueur de la réforme et qui auraient été préjudiciées si elles avaient été soumises au nouveau modèle puissent continuer à percevoir les allocations familiales calculées selon l'ancien système.

B.19. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise 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. Meerschaut

F. Daoût