

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le droit social de la famille

Lambert, Charlotte; Tasiaux, Alexandra

Published in:

Les grands arrêts du droit au respect de la vie familiale

Publication date:

2022

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Lambert, C & Tasiaux, A 2022, Le droit social de la famille: les allocations familiales. dans *Les grands arrêts du droit au respect de la vie familiale*. Grands arrêts, Larcier , Bruxelles, pp. 844-869.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

10.2. Les allocations familiales

C. const., arrêt n° 23/2008 du 21 février 2008

Allocations familiales – Recomposition familiale – Rang – Hébergement égalitaire

Extraits

B.2. Il ressort des faits et de la motivation du jugement de renvoi que la Cour est interrogée sur la différence de traitement entre enfants bénéficiaires d'allocations familiales, en ce qui concerne la détermination du rang à prendre en considération pour le calcul du montant des allocations, selon que l'un de leurs parents est ou non allocataire à l'égard d'enfants plus âgés nés d'une union précédente et dont la charge est assumée de manière égalitaire par les parents séparés. [...]

B.7.3. S'il est légitime que le législateur souhaite éviter que tous les enfants de parents séparés cumulent des montants d'allocations familiales élevés, en bénéficiant de la prise en compte des enfants nés d'une union précédente, qui interviendraient donc deux fois dans un groupement pour la détermination du rang, il est toutefois disproportionné d'admettre, d'une part, qu'il faut privilégier l'hébergement égalitaire et par conséquent la répartition de la charge des enfants entre les parents séparés, tout en refusant, d'autre part, que la qualité d'allocataire soit prise en compte, à tout le moins partiellement, pour les enfants nés d'une seconde union.

Cette différence de traitement injustifiée ne trouve toutefois pas sa source dans la disposition en cause, mais dans l'absence de disposition législative qui permette de prendre en compte, pour déterminer le rang des enfants, la charge effectivement assumée par chaque parent dans l'hébergement et l'éducation de leurs enfants nés d'une précédente union, lorsque ces enfants sont hébergés de manière égalitaire par les parents. [...]

C. const., arrêt n° 118/2017 du 12 octobre 2017

Allocations familiales – Famille recomposée – Rang – Hébergement égalitaire

Extraits

B.8. Le principe pour la détermination du rang est que le groupement des enfants bénéficiaires doit se faire autour de l'allocataire lorsque les allocations sont payées à un seul allocataire, ou autour de plusieurs allocataires lorsqu'ils ont la même résidence principale et ont un lien de parenté ou forment un ménage de fait.

Ce groupement tend à prendre en considération la charge de l'enfant dans la famille, tout en évitant, en cas de séparation des parents, de cumuler le rang des enfants qui pourraient naître d'unions postérieures.

[...]

B.10.1. La différence de traitement critiquée concerne non pas les enfants hébergés de manière égalitaire par des parents séparés, mais les enfants nés d'une seconde union de chacun des deux parents séparés avec une tierce personne.

En pareille hypothèse de reconstitution des familles, la détermination du rang de l'enfant par la prise en compte des autres enfants bénéficiaires d'une union précédente d'un de ses parents dépend de la qualité d'allocataire dudit parent. [...]

Lorsque le constat d'une lacune est exprimé en des termes suffisamment précis et complets qui permettent l'application de la disposition en cause dans le respect des normes de référence sur la base desquelles la Cour exerce son contrôle, la Cour indique qu'il appartient au juge de mettre fin à la violation de ces normes.

Tel n'est pas le cas dans la présente affaire. En effet, la Cour ne peut pas préciser davantage le constat de lacune exprimé [...] dès lors qu'elle ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation équivalent à celui du législateur. À défaut de précisions, la lacune constatée [...] ne peut pas être comblée directement par le juge *a quo*. C'est donc au législateur, et à lui seul, qu'il appartient d'apprécier, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. [...]

C.J.U.E., arrêt *Depesme, Kerrou, Kauffman, Lefort c. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche* du 15 décembre 2016, C-401/15 à C-403/15

Avantages sociaux – Famille recomposée – Travailleur frontalier – Enfant à charge

Extraits

36. Selon l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011, le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie, sur le territoire des autres États membres, des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. [...]

40. Par ailleurs, en vertu de la jurisprudence de la Cour, les membres de la famille d'un travailleur migrant sont des bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement accordée à ce travailleur par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68. Dès lors que l'octroi du financement des études à un enfant d'un travailleur migrant constitue pour le travailleur migrant un avantage social, cet enfant peut lui-même se prévaloir de cette disposition pour obtenir ce financement si, en vertu du droit national, celui-ci est accordé directement à l'étudiant (arrêt du 20 juin 2013, *Giersch e.a.*, C-20/12, EU:C:2013:411, point 40 ainsi que jurisprudence citée). [...]

60. Il y a ainsi lieu de considérer, en l'occurrence, que la qualité de membre de la famille à charge résulte d'une situation de fait, qu'il appartient à l'État membre et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier. La qualité de membre de la famille d'un travailleur frontalier qui est à la charge de ce dernier peut ainsi ressortir, lorsqu'elle concerne la situation de l'enfant du conjoint ou du partenaire

reconnu de ce travailleur, d'éléments objectifs, tels que l'existence d'un domicile commun entre ce travailleur et l'étudiant, sans qu'il soit nécessaire de déterminer les raisons de la contribution du travailleur frontalier à l'entretien de l'étudiant ni d'en chiffrer l'ampleur exacte. [...]

L'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, doivent être interprétés en ce sens qu'il y a lieu d'entendre par enfant d'un travailleur frontalier, pouvant bénéficier indirectement des avantages sociaux visés à cette dernière disposition, tels que le financement des études accordé par un État membre aux enfants des travailleurs exerçant ou ayant exercé leur activité dans cet État, non seulement l'enfant qui a un lien de filiation avec ce travailleur, mais également l'enfant du conjoint ou du partenaire enregistré dudit travailleur, lorsque ce dernier pourvoit à l'entretien de cet enfant. Cette dernière exigence résulte d'une situation de fait, qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte

Cour eur. D.H., arrêt *Fawsie c. Grèce* du 28 octobre 2010

Prestations sociales – Famille recomposée – Travailleur frontalier – Enfant à charge

Extraits

28. [...] la Cour a déjà jugé que l'attribution de l'allocation pour famille nombreuse permet à l'État de « témoigner son respect pour la vie familiale » au sens de l'article 8 de la Convention et entre donc dans le champ d'application de ce dernier. Partant, l'article 14 combiné avec cette disposition trouve à s'appliquer en l'espèce (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Petrovic c. Autriche*, 27 mars 1998, § 29, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II, et *Okpiz c. Allemagne*, n° 59140/00, § 32, 25 octobre 2005). [...]

31. La Cour relève que dans des affaires similaires à la présente, telles que *Okpiz* précitée et *Weller c. Hongrie* (n° 44399/05, 31 mars 2009) qui concernaient également l'octroi de prestations sociales à des familles d'étrangers, la Cour a conclu à une violation de l'article 8 combiné avec l'article 14, du fait que les autorités n'avaient pas donné de justification raisonnable à la pratique consistant à exclure de certaines allocations les étrangers légalement installés sur le territoire de ces États, sur la seule base de leur nationalité étrangère. [...]

34. La Cour ne met pas en doute la volonté du législateur grec de faire face autant que faire se peut au problème démographique du pays, qui d'après les éléments que le Gouvernement a fournis semble réel et tend à s'aggraver. Toutefois, elle ne saurait partager l'analyse du Gouvernement quant à la pertinence du critère choisi, fondé essentiellement sur la nationalité grecque ou l'origine grecque, d'autant que

ce critère n'était pas uniformément appliqué dans la législation et la jurisprudence dominantes à l'époque des faits.

Cour eur. D.H., arrêt *Okpizs c. Allemagne* du 25 octobre 2005

Avantages sociaux – Enfant à charge – Travailleur étranger

Extraits

32. « En accordant des allocations familiales, les États peuvent démontrer leur respect de la vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention ; les prestations relèvent donc du champ d'application de cette disposition (voir, *mutatis mutandis*, *Petrovic*, précité, § 30). Il s'ensuit que l'article 14 – combiné avec l'article 8 – est applicable en l'espèce. [...]

34. la Cour ne discerne pas de raisons suffisantes justifiant le traitement différent des allocations familiales des étrangers titulaires d'un permis de séjour stable, d'une part, et de ceux qui ne l'étaient pas, d'autre part. Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 8 de la Convention ».

Observations

Introduction

Dès l'arrêté-loi de 1944, acte fondateur des premiers régimes de sécurité sociale belge, les allocations familiales étaient prévues par le législateur afin d'aider les travailleurs qui avaient charge de famille en leur octroyant une indemnité financière. Mais ce régime qui – au départ – émanait d'une initiative privée trouve ses racines dans le XIX^e siècle. C'est dire si le régime des allocations familiales est profondément ancré dans notre système de protection sociale. Au fil du temps, les allocations familiales ont évolué jusqu'à un transfert de compétences depuis l'État fédéral vers les entités fédérées, ce qui a modifié substantiellement ce régime.

Dans le cadre de cette contribution, nous nous sommes plus particulièrement intéressées à la manière dont les allocations familiales prennent en considération (ou non) les différents modèles familiaux qui peuvent découler de la séparation d'un couple parental et de la recomposition familiale. Nous avons été interpellées notamment par deux décisions de la Cour constitutionnelle qui concernent des ménages recomposés et dont la question principale était de déterminer si la méthode de calcul du rang des enfants communs du couple, alors que ces derniers étaient précédés d'enfants issus d'autres lits, respectait ou non le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par notre Constitution. Afin d'éclairer cette question, nous avons également analysé

des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne qui a eu l'occasion de se prononcer sur la question des beaux-enfants et du fait qu'ils devaient – ou non – être pris en compte dans les familles pour l'octroi d'allocations et de prestations familiales. La Cour européenne des droits de l'homme a, quant à elle, apporté des précisions quant à l'éventuelle distinction que faisaient certains droits nationaux entre leurs ressortissants nationaux et les réfugiés. Nous y reviendrons.

Nous avons, dans un premier temps, étudié le régime des allocations familiales en commençant par analyser ses grands principes depuis les prémices du régime des allocations familiales jusqu'au transfert de compétences, pleinement effectif depuis le 1^{er} janvier 2020 (I). Ensuite, nous avons analysé dans quelle mesure les différents régimes applicables aujourd'hui permettent – ou non – de rencontrer les différentes trajectoires familiales que nous pouvons rencontrer actuellement (II). Enfin, nous avons examiné quels impacts pouvait avoir la défédéralisation des allocations familiales sur les choix de vie familiale opérés en Belgique (III).

Tout au long de cette contribution, nous avons veillé à exposer l'état du droit social et son évolution actuelle en matière d'allocations familiales, et à l'examiner au prisme des différents modèles familiaux – dont plusieurs cas de figure n'étaient pas envisagés aux prémices de la sécurité sociale.

I. Régime des allocations familiales : de ses grands principes et de son évolution depuis un régime fédéral vers un transfert des compétences

A. Principes généraux en matière d'allocations familiales

Le régime des allocations familiales est une branche de la sécurité sociale qui poursuit plusieurs objectifs et comprend plusieurs principes généraux qui ont évolué au fil du temps et des différentes réformes de ce régime.

Dans leur *finalité sociale* et initiale, les allocations familiales permettent de compléter les ressources des familles à l'arrivée d'un enfant (par l'octroi d'une allocation de naissance ou d'adoption) ainsi que face aux coûts de la vie avec des enfants¹. Ce complément financier est toutefois particulier, dans la mesure où il n'est en principe pas corrélé aux revenus des parents ou à leur statut socioprofessionnel ou familial, puisqu'il s'agit d'une somme forfaitaire allouée pour chaque enfant². Toutefois, il convient de préciser qu'à l'origine, les allocations familiales répondaient à des dispositions légales différentes et portaient sur des montants qui dépendaient du statut socioprofessionnel du

1 A. DUBOIS, « Les prestations familiales et le droit de l'enfant », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1991, n^{os} 1312-1313, pp. 17-18.

2 J.-F. FUNCK et L. MARKEY, « Chapitre VIII – Les allocations familiales », in *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 463 ; Exposé des motifs, projet de loi étendant les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs indépendants, *Doc. parl.*, Ch. repr., 1936-1937, n^o 56, pp. 3-4.

parent attributaire. En outre, étant donné que le régime des allocations familiales relève de la sécurité sociale et que les allocations octroyées ne constituent pas (et n'ont d'ailleurs jamais constitué) une augmentation salariale à charge des employeurs, elles contribuent à garantir une égalité dans l'accès à l'emploi des travailleurs, qu'ils aient ou non charge de famille³. Au fil du temps, la finalité sociale des allocations familiales a été élargie. Si, initialement, les allocations familiales n'étaient octroyées que dans l'hypothèse d'un parent attributaire disposant d'une activité professionnelle, aujourd'hui, tous les parents bénéficient de ces allocations, même en l'absence d'occupation professionnelle. En outre, elles ont été uniformisées. Ainsi, le statut socio-professionnel du parent n'a plus d'incidence sur le montant des allocations octroyées au bénéfice de l'enfant.

Par ailleurs, à l'origine, les allocations familiales poursuivaient également un *objectif nataliste*⁴. En soutenant les familles, le législateur entendait encourager les couples à procréer. Le système de rangs, qui fut en vigueur jusqu'à la dé-fédéralisation des allocations familiales (d'application totale depuis le 1^{er} janvier 2020), octroyait des allocations de plus en plus importantes en fonction de la place dans la famille, favorisant ainsi les familles dites nombreuses (au moins trois enfants)⁵. Cet objectif nataliste est moins présent dans les récents développements du régime des allocations familiales ; en témoigne l'abandon du système de rangs depuis le transfert de compétences en la matière. Les familles nombreuses sont de moins en moins fréquentes en Belgique, puisque le taux de fécondité par femme était établi à 1,62 enfant en 2017, alors qu'il était de 2,64 en 1961⁶, et des études montrent que l'objectif nataliste du système d'allocations familiales fut un échec.

Enfin, le régime des allocations familiales prévoit également *des compléments pour certaines situations de vie* : familles monoparentales, orphelins, compléments sociaux, enfants handicapés... L'objectif du législateur est de protéger davantage les familles confrontées à des situations sociales complexes et, de ce fait, potentiellement plus exposées à la précarité.

Historiquement⁷, le régime des allocations familiales s'organise autour de *trois acteurs* dans la famille : l'attributaire, l'allocataire et le bénéficiaire. L'enfant est le *bénéficiaire* des allocations familiales qui doivent servir à son entretien et son éducation. Toutefois, il ne les perçoit pas directement, sauf exception. C'est l'*allocataire* des allocations familiales qui les perçoit

3 F. FUNCK et L. MARKEY, « Chapitre VIII – Les allocations familiales », *op. cit.*, p. 463, citant X. DE BEYS, *Vos droits face à la sécurité sociale*, Bruxelles, Éd. Vie ouvrière, 1981, pp. 63-64.

4 Comme la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de le relever, cet argument ne pouvait pas justifier le fait que les allocations familiales ne soient attribuées qu'aux seuls ressortissants nationaux (voy. *infra*).

5 A. DUBOIS, « Les prestations familiales et le droit de l'enfant », *op. cit.*, pp. 17-18 ; Exposé des motifs, projet de loi étendant les allocations familiales aux employeurs et aux travailleurs indépendants, *préc.*, p. 2.

6 Données Statbel, disponibles sur : STATBEL, « Une fécondité et une natalité toujours en baisse », disponible sur : <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/une-natalite-et-une-fecondite-toujours-en-baisse> (consulté le 25 juin 2020).

7 C'est-à-dire avant le transfert de compétences aux entités fédérées.

effectivement. L'allocataire était en principe, dans l'ancien régime fédéral, la mère de l'enfant et, par exception, la personne qui élevait effectivement l'enfant⁸. Pour les enfants nés après 2020 (*infra*), la situation diffère en fonction du lieu de résidence de l'enfant et du régime qui y est applicable⁹.

L'*attributaire* est la personne qui ouvre le droit aux allocations familiales. Dans le régime fédéral, il pouvait s'agir d'une personne ayant une activité professionnelle en Belgique (salarié, indépendant ou fonctionnaire), d'un travailleur en période d'inactivité, mais également d'une personne qui ne devait pas justifier d'une activité professionnelle ou d'une période d'inactivité (personne handicapée ou étudiant p. ex.)¹⁰. Le transfert de compétences a quelque peu modifié ces principes. Actuellement, et ceci pour les quatre entités fédérées concernées, l'enfant bénéficiaire est, en principe, non seulement le bénéficiaire, mais aussi celui qui ouvre le droit aux allocations familiales¹¹. La notion d'attributaire n'existe donc plus dans les différents régimes des entités fédérées.

Aussi bien dans ses objectifs que dans ses principes directeurs, le régime des allocations familiales cherche à protéger la vie familiale en proposant un complément de revenus lié à la présence d'enfants dans la famille.

B. Évolution du régime des allocations familiales en Belgique dans un cadre européen

Les États membres de l'Union européenne proposent tous des régimes d'allocations familiales à l'ensemble ou à certains de leurs citoyens. Toutefois, il existe des différences importantes entre les États, que ce soit en ce qui concerne l'accès aux prestations familiales, leur importance ou leur financement¹².

8 Art. 69 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales, *M.B.*, 22 décembre 1939.

9 En Flandre, l'allocataire est décidé conjointement par le couple parental en cas d'autorité parentale conjointe. En cas de désaccord, le juge est compétent pour déterminer l'allocataire (art. 225 et s. du *Vlaamse decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid*, *M.B.*, 31 juillet 2018). En Wallonie et à Bruxelles, le principe est resté globalement identique à ce qui était prévu au niveau fédéral (art. 22 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, *M.B.*, 1^{er} mars 2018 ; art. 19 de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, *M.B.*, 8 mai 2019). En Communauté germanophone, l'allocataire des prestations familiales est, dans l'ordre suivant : « 1° la personne qui a été désignée par le tribunal compétent [...] ; 2° le parent qui a le même domicile que l'enfant ; 3° la mère, si les parents qui ont le même domicile que l'enfant sont de sexe[s] différent[s] ; 4° le parent le plus âgé, si les parents qui ont le même domicile que l'enfant sont de même sexe ; 5° la personne qui élève effectivement l'enfant, si aucun des deux parents n'a le même domicile que l'enfant ; 6° la femme, s'il s'agit, dans le cas évoqué au 5°, de plusieurs personnes de sexe[s] différent[s] ; 7° la personne la plus âgée, s'il s'agit, dans le cas évoqué au 5°, de deux personnes du même sexe ou de plus de deux personnes » (art. 28 du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 relatif aux prestations familiales, *M.B.*, 12 juin 2018).

10 Art. 51 et s. de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

11 Art. 8 du *Vlaamse decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid* ; art. 4 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ; art. 4 de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales et art. 6 et 7 du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 relatif aux prestations familiales).

12 Voy. à ce sujet : X, « Du côté de l'Europe », site de La Ligue des familles, disponible sur : <https://www.laligue.be/Public/allocs/Menu.php?ID=428777> (consulté le 25 juin 2020), et X, « Allocations familiales », site officiel de l'Union européenne, disponible sur : https://europa.eu/youreurope/citizens/work/unemployment-and-benefits/family-benefits/index_fr.htm#benefits-differ (consulté le 25 juin 2020) ; pour une analyse contextuelle de la notion de prestations familiales, voy. C.J., 8 mai 2014, *Wiering c. Caisse nationale des prestations familiales*, C-347/12, EU:C:2014:300, point 17.

Il n'existe pas de droit communautaire formel sur les allocations familiales. Au niveau du Conseil de l'Europe, nous pouvons rappeler l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée qui proclame le droit à la sécurité sociale et qui engage les parties à établir ou maintenir un régime de sécurité sociale, ce qui comprend en Belgique le fait de maintenir un régime d'allocations familiales à un niveau nécessaire¹³. Selon le prescrit de la Charte sociale européenne révisée, le régime de sécurité sociale doit être maintenu à « un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de sécurité sociale »¹⁴, et les parties à la Charte doivent, en outre, veiller à porter leurs régimes de sécurité sociale à « un niveau plus haut »¹⁵. La Belgique a signé, le 13 mai 1964, et ratifié, le 13 août 1969, le Code européen de sécurité sociale¹⁶. Ce Code européen de sécurité sociale n'a pas pour objectif de standardiser les régimes de sécurité sociale, mais plutôt d'harmoniser le niveau de sécurité sociale dans les différents États membres. Il se base sur la Convention O.I.T. n° 102 qui concerne la norme minimale de sécurité sociale¹⁷, mais vise à dépasser le niveau minimal imposé par cette dernière¹⁸. Ainsi, concernant les allocations familiales, le Code impose que les États signataires disposent d'un régime d'allocations familiales pour les personnes qui ont charge de famille, allocations familiales qui doivent consister soit en un paiement périodique (comme cela est prévu en Belgique), soit en la fourniture pour les enfants bénéficiaires de « nourriture, de vêtements, de logement, de séjours de vacances ou d'assistance ménagère », soit en une combinaison de ces deux types de prestations¹⁹. Par ailleurs, le Code impose une valeur totale calculée pour l'ensemble des résidents des États membres²⁰.

La Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme ont, toutes deux, rendus des arrêts dans lesquels elles se prononcent sur des questions liées à l'octroi d'allocations familiales ou de prestations familiales. Nous avons eu l'occasion d'en examiner certaines au cours de la présente étude.

13 Charte sociale européenne signée le 18 octobre 1961 et révisée le 3 mai 1996. Sur cette question ainsi que sur celle de la portabilité des allocations familiales, vous pouvez également consulter : V. FLOHMONT et J.-F. NEVEN, « Allocations familiales : les enjeux du transfert, à mi-parcours », *R.B.S.S.*, 2015, pp. 227-264.

14 Art. 12, 2., de la Charte sociale européenne signée le 18 octobre 1961 et révisée le 3 mai 1996.

15 Art. 12, 3., de la Charte sociale européenne signée le 18 octobre 1961 et révisée le 3 mai 1996.

16 Traité du Conseil de l'Europe du 16 avril 1964 portant sur le Code européen de sécurité sociale.

17 Convention n° 102 de l'O.I.T. concernant la sécurité sociale (norme minimale), 1952.

18 Préambule du Traité du Conseil de l'Europe du 16 avril 1964 portant sur le Code européen de sécurité sociale.

19 Art. 39 à 42 du Traité du Conseil de l'Europe du 16 avril 1964 portant sur le Code européen de sécurité sociale.

20 Voy. art. 45 du Traité du Conseil de l'Europe du 16 avril 1964 portant sur le Code européen de sécurité sociale : « La valeur totale des prestations attribuées conformément à l'article 42 aux personnes protégées devra être telle qu'elle représente 1,5 pour cent du salaire d'un manœuvre ordinaire adulte masculin, déterminé conformément aux règles posées à l'article 66, multiplié par le nombre total des enfants de tous les résidents (*sic*) ».

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé²¹ qu'en accordant des allocations familiales, les États témoignent de leur respect pour la vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention.

Relevons également que la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que le droit de percevoir des allocations familiales constitue un bien au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 puisqu'elles constituent une valeur patrimoniale²².

En outre, la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît²³, elle aussi, l'importance des allocations familiales et des prestations sociales pour la vie familiale. Après une analyse approfondie des faits des cas d'espèce, elle tranche les litiges soumis en se basant sur divers règlements européens ainsi que le TFUE.

Comme nous l'avons dit précédemment, en Belgique, le régime des allocations familiales a évolué d'une initiative privée avant d'être intégré à la sécurité sociale et de devenir progressivement une compétence défédéralisée.

1. D'une initiative privée vers un régime de sécurité sociale

Dès la fin du XIX^e siècle, quelques employeurs développent une forme d'aide financière pour leurs travailleurs qui ont charge de famille. Il s'agit, à cette époque, d'une démarche privée²⁴. Ces initiatives font l'objet d'un déploiement rapide après la Première Guerre mondiale, comme en témoigne la création, en 1921, de la caisse de compensation pour allocations familiales et assurances sociales de l'arrondissement de Verviers²⁵. Notons que les fonctionnaires ont bénéficié formellement d'allocations familiales dès 1919 et seront intégrés au régime des travailleurs salariés en 1936²⁶. Plusieurs caisses de compensation voient ensuite le jour et les employeurs sont invités et incités à s'y affilier, notamment par les pouvoirs publics. La création, en 1920, de la Ligue des familles nombreuses permet de diffuser largement, aux niveaux politique et syndical, les revendications des familles autour des allocations familiales.

Plusieurs propositions de loi se succèdent jusqu'à la loi du 4 août 1930 qui mène à la généralisation d'un régime d'allocations familiales pour les travailleurs salariés. Cette loi étend le régime existant et prévoit l'affiliation de tous les employeurs à des caisses de compensation, elles-mêmes coordonnées par une caisse générale de compensation qui fixe, entre autres, l'importance des

21 Cour eur. D.H., arrêt *Okpizs c. Allemagne* du 25 octobre 2005, § 32, et Cour eur. D.H., arrêt *Fawsie c. Grèce* du 28 octobre 2010, § 28.

22 Cour eur. D.H., arrêt *Panteliou-Darne et Blantzouka c. Grèce* du 2 mai 2013, § 31.

23 Voy. not. C.J.U.E., 15 décembre 2016, *Depesme, Kerrou, Kauffman, Lefort c. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955.

24 G. JULÉMONT, *La politique familiale. Une mise en perspective à la hauteur des droits de l'enfant. Le cas des allocations familiales*, Bruxelles, Éd. FPS, 2013, p. 8.

25 *Ibid.*, p. 38.

26 V. FLOHMONT, *Gelijkheid in de pensioenregelingen voor ambtenaren, werknemers en zelfstandigen*, die Keure, 2013, pp. 136 et 150.

allocations familiales²⁷. Progressivement, le régime est étendu aux victimes d'accidents du travail et aux maladies professionnelles (1936), aux indépendants (1937), aux personnes en incapacité de travail (1945), aux chômeurs (1968) jusqu'à la création du régime des « prestations familiales garanties » qui permettent que toute personne ayant charge de famille en Belgique puisse obtenir le bénéfice d'allocations familiales²⁸.

Le régime des allocations familiales est intégré dans la jeune sécurité sociale belge par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs²⁹ qui reprend les allocations familiales parmi les cinq régimes de sécurité sociale qu'il institue.

2. Des régimes d'allocations familiales distincts selon le statut professionnel de l'attributaire jusqu'à l'uniformisation des régimes

Pendant de nombreuses années, les allocations familiales ont fait l'objet de régimes distincts selon que l'attributaire était soit indépendant, soit salarié ou fonctionnaire³⁰. Ces différences de régimes entraînaient des conditions d'affiliation différentes ou des allocations familiales d'importances variables.

Les régimes ont été peu à peu harmonisés. Depuis 2014³¹, les régimes des prestations familiales pour salariés, pour fonctionnaires et pour indépendants sont uniformes, et l'ensemble des enfants bénéficiaires d'allocations familiales est intégré dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés. Ce mouvement s'inscrit dans l'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 qui prévoyait le transfert du régime des allocations familiales vers les communautés ainsi que l'uniformisation des régimes entre salariés, indépendants et fonctionnaires avant ledit transfert³². Cette réforme a permis de mettre toutes les familles belges sur un pied d'égalité en la matière et de donner ainsi une meilleure protection de la vie familiale.

Le régime des allocations familiales, tel que d'application pour tous les enfants nés avant le transfert de compétences, répond au fonctionnement et aux principes suivants.

Tous les employeurs (du secteur public ou du secteur privé) soumis au régime de sécurité sociale belge et toute personne qui exerce une activité comme indépendant sont assujettis à la loi générale du 19 décembre 1939

27 G. JULÉMONT, *La politique familiale. Une mise en perspective à la hauteur des droits de l'enfant. Le cas des allocations familiales*, op. cit., pp. 12 et s.

28 X, « Les allocations familiales. L'histoire. D'un complément de salaire à une prestation universelle », site de La Ligue des familles, disponible sur : <https://www.laligue.be/Public/alloccs/Menu.php?ID=428780> (consulté le 25 juin 2020).

29 *M.B.*, 30 décembre 1944.

30 Pour rappel, l'attributaire (la personne qui ouvre le droit aux allocations familiales) était, jusqu'au transfert de compétences en matière d'allocations familiales, le parent travailleur ou assuré social.

31 Loi du 4 avril 2014 portant modification des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, *M.B.*, 5 mai 2014.

32 Voy. exposé des motifs, projet de loi portant modification des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, *Doc. parl.*, Ch. repr., 2013-2014, n° 53-3339/01, p. 6.

relative aux allocations familiales (ci-après, « LGAF »)³³, ce qui implique l'obligation de s'affilier³⁴ à une caisse d'allocations familiales libre ou spéciale ou encore auprès de FAMIFED³⁵. La caisse d'allocations familiales à laquelle l'indépendant ou l'employeur du salarié ou du fonctionnaire est affilié est compétente pour le paiement et l'octroi des allocations familiales et de naissance. Toutefois, la seule affiliation à une caisse ne suffit pas pour ouvrir le droit.

Le travailleur (indépendant, salarié ou fonctionnaire), que l'on appelle alors dans le cadre des allocations familiales « l'attributaire », doit remplir un certain nombre de conditions pour ouvrir le droit aux allocations familiales. Lorsque ces conditions sont rencontrées, le droit aux allocations familiales est ouvert pour ses enfants (adoptés ou biologiques), ceux de son conjoint et leurs enfants communs, mais, également, à la condition qu'ils fassent partie du ménage de l'attributaire, pour ses petits-enfants, ses neveux ou nièces ou ceux de son compagnon. Par ailleurs, il est possible d'être attributaire des allocations familiales pour ses frères et sœurs pour autant qu'ils n'aient pas le droit aux allocations familiales par un autre biais. Certaines dispositions concernent notamment la situation particulière des enfants placés en famille d'accueil³⁶. L'objectif du législateur était de coller au plus près de la situation vécue par les enfants et les familles. Les possibilités sont donc nombreuses.

Tant dans le régime fédéral, encore en vigueur partiellement, que dans le nouveau régime wallon et bruxellois, l'allocataire est, généralement, la mère³⁷, mais il est possible de déroger à ce principe et de payer les allocations familiales à celui qui élève effectivement l'enfant, voire – dans certaines hypothèses – à l'enfant bénéficiaire lui-même³⁸. L'enfant a droit aux allocations familiales jusqu'à 18 ans ou, s'il justifie la poursuite d'études ou d'un contrat d'apprentissage, jusqu'à 25 ans. Par ailleurs, les enfants handicapés bénéficient d'office d'allocations familiales jusqu'à l'âge de 21 ans³⁹. Tous les enfants qui bénéficient d'allocations familiales doivent, en outre, vivre en Belgique, sauf exception.

Dans le système fédéral, les montants dus sont calculés sur la base d'un système de rang qui est fixé selon la chronologie des naissances au sein du ménage de l'allocataire. Il existe trois rangs différents : le premier rang qui concerne le premier enfant, le deuxième rang relatif au deuxième enfant et le troisième rang qui concerne le troisième enfant et tous les enfants suivants.

33 *M.B.*, 22 décembre 1939, telle que modifiée par la loi du 4 avril 2014 portant modification des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, *M.B.*, 5 mai 2014.

34 Art. 1/1 à 15 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

35 Agence fédérale pour les allocations familiales.

36 Art. 51 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

37 Ou le parent le plus âgé en cas de couple homoparental.

38 Art. 69 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

39 Art. 62 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

Dès lors qu'un enfant du ménage ne satisfait plus aux conditions pour être bénéficiaire des allocations familiales (p. ex., l'enfant de plus de 18 ans qui ne suit plus de formation), le montant de l'allocation du plus jeune est supprimé et il passe donc au rang précédent⁴⁰.

Pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2020, les allocations mensuelles sont constituées des montants de base suivants⁴¹ :

- 97,72 euros pour les enfants de rang 1 ;
- 180,82 euros pour les enfants de rang 2 ;
- 269,96 euros pour les enfants de rang 3.

Aux montants de base s'ajoutent des compléments d'âge qui sont moins importants pour l'enfant de rang 1 que pour tout autre enfant (de rang 2 ou 3, ou bénéficiant de compléments)⁴². En outre, certains compléments sont prévus pour les situations particulières (*infra*).

3. Le transfert de compétences en matière de prestations familiales

a) Principes directeurs

L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoyait que le droit aux allocations familiales serait consacré dans la Constitution et que cette compétence serait transférée aux communautés sauf pour la région de Bruxelles-Capitale où la COCOM serait compétente⁴³. La Constitution belge comprend donc désormais un article 23, 8^o, qui consacre le droit aux prestations familiales. Ce transfert de compétences a été concrétisé dans la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État⁴⁴. Cette loi modifie l'article 5, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980⁴⁵ qui définit les matières personnalisables qui relèvent donc de la compétence des communautés. Chaque entité fédérée compétente disposait d'une fourchette de temps pour reprendre effectivement la compétence. Concrètement, le transfert de compétences est effectif depuis

40 Art. 48 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

41 Art. 40 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales : montants applicables en 2020, tous les montants indiqués sont indexables.

42 Art. 44 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

- Pour l'enfant de rang 1, compléments d'âge mensuels (montants applicables en 2020) :
 - de 6 à 11 ans inclus : 16,69 euros ;
 - de 12 à 17 ans inclus : 25,41 euros ;
 - de 18 à 24 ans inclus : 29,29 euros.
- Pour les autres enfants, compléments d'âge mensuels (montants applicables en 2020) :
 - de 6 à 11 ans inclus : 33,28 euros ;
 - de 12 à 17 ans inclus : 50,86 euros ;
 - de 18 à 24 ans inclus : 64,66 euros.

43 Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011, p. 40, disponible sur : https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/searchlist/Accord_de_Gouvernement_1er_decembre_2011.pdf (consulté le 25 juin 2020).

44 *M.B.*, 31 janvier 2014.

45 Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

le 1^{er} janvier 2019 en Flandre et en Communauté germanophone et, depuis le 1^{er} janvier 2020, en Wallonie⁴⁶ et à Bruxelles.

Le domicile de l'enfant est devenu le critère de rattachement à l'un ou l'autre régime d'allocations familiales. Comme nous l'avons dit, initialement, les allocations familiales avaient un fondement socioprofessionnel, dans la mesure où elles étaient dues en vertu du lien existant entre un enfant et un attributaire et en fonction de la situation socioprofessionnelle de ce dernier⁴⁷.

Depuis le transfert de compétences, et conformément à l'accord de coopération du 6 septembre 2017⁴⁸, le domicile de l'enfant est le critère de rattachement qui ouvre le droit aux allocations familiales de l'entité fédérée correspondant à son lieu de vie⁴⁹. Outre la question du domicile, les différentes entités compétentes imposent des conditions de nationalité et d'âge pour que l'enfant puisse être bénéficiaire d'allocations familiales. Ces conditions d'octroi fixées sont globalement les suivantes :

- être de nationalité belge ou disposer d'un titre de séjour valable⁵⁰ ;
- être âgé de moins de 18 ans, ou de moins de 21 ans si l'enfant est porteur de handicap, ou de moins de 25 ans s'il suit une formation ou suit un enseignement de plein exercice⁵¹.

Sur cette question de la nationalité et du titre de séjour, il nous paraît nécessaire de nous pencher sur le droit européen. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme⁵² a eu l'occasion de souligner que le fait d'exclure de certaines allocations les étrangers installés sur le territoire de ces États sur la seule base de leur nationalité constituait une violation de l'article 8 combiné avec l'article 14. Elle prône ainsi un accès aux prestations familiales pour l'ensemble des familles qui séjournent dans un État membre.

46 Remarquons que la Communauté française a elle-même transféré cette compétence à la Région wallonne.

47 V. FLOHIMONT et J.-F. NEVEN, « Allocations familiales : les enjeux du transfert, à mi-parcours », *R.B.S.S.*, 2015, p. 230 ; art. 51 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

48 Art. 2 de l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur les facteurs de rattachement, la gestion des charges du passé, l'échange des données en matière de prestations familiales et les modalités concernant le transfert de compétences entre caisses d'allocations familiales, *M.B.*, 26 janvier 2018.

49 V. FLOHIMONT et J.-F. NEVEN, « Allocations familiales : les enjeux du transfert, à mi-parcours », *op. cit.*, p. 233 : « Bien que le constituant et le législateur aïen[ent] veillé, lors de l'adoption du transfert de compétences, à préserver l'autonomie des entités fédérées en indiquant que le domicile de l'enfant constituait le seul critère de rattachement, mais que ces dernières pouvaient définir des conditions d'octroi qui peuvent se référer à la situation socioprofessionnelle de l'attributaire » ; voy. les dispositions suivantes : art. 8 du *Vlaamse decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid* ; art. 4 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ; art. 4 de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales et art. 6 et 7 du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 relatif aux prestations familiales.

50 Art. 4 du *Vlaamse decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid* ; art. 4 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ; art. 4 de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales ; art. 6 du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 relatif aux prestations familiales.

51 Art. 4 du *Vlaamse decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid* ; art. 4 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, art. 26 de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales ; art. 9 du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 relatif aux prestations familiales.

52 Cour eur. D.H., arrêt *Fawsié c. Grèce* du 28 octobre 2010, § 31, dont un extrait est publié en exergue de cette contribution.

En outre, l'ensemble des entités fédérées concernées par le transfert de compétences a fait le choix d'abandonner le principe des rangs et de favoriser une allocation familiale mensuelle de base identique pour chaque enfant, quelle que soit la place de l'enfant dans la fratrie. Ce choix modifie fortement la physionomie et le calcul des allocations familiales, puisque la chronologie des naissances n'influence plus le montant octroyé ; seul compte le nombre d'enfants qui composent le ménage de l'allocataire (donc, domiciliés sous le même toit).

Un régime particulier s'applique toutefois pour les familles qui ont des enfants nés sous les deux régimes, c'est-à-dire sous le régime d'avant transfert et sous le régime d'après transfert de compétences ; par exemple, lorsque, dans la même fratrie, un enfant est né en 2016 et un autre en 2020. La Wallonie et la Flandre ont mis en place un système de coexistence des régimes : les enfants nés sous le régime avant le transfert de compétences reçoivent des allocations familiales calculées conformément au régime applicable lors de leur naissance (donc, incluant un système de rangs) alors que les enfants nés après la défédéralisation des allocations familiales reçoivent des allocations familiales calculées selon les règles du nouveau régime. La Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale ont, quant à elles, fait le choix de transférer tous les enfants d'une même fratrie dans le nouveau système qu'elles appliquent dès lors qu'un enfant du ménage naît après le transfert de compétences⁵³.

Les caisses d'allocations familiales sont chargées du paiement des allocations familiales à leurs affiliés. Dans le régime applicable avant le transfert de compétences, la caisse d'allocations familiales compétente était déterminée par l'affiliation de l'employeur (pour les salariés et les fonctionnaires) ou de l'indépendant lui-même (*supra*). Depuis le transfert de compétences, chaque famille est libre de choisir une caisse d'allocations familiales.

Nous n'abordons pas, à l'occasion de cette contribution, les détails concernant le financement des allocations familiales, ni la répartition des compétences et le travail du législateur et du constituant à cet égard⁵⁴.

b) Montants des allocations familiales mensuelles de base dans chaque entité fédérée compétente⁵⁵

À la suite de la défédéralisation des allocations familiales, chaque entité fédérée est désormais compétente pour déterminer les montants applicables sur son territoire. Cela signifie qu'une même configuration familiale ne bénéficiera

53 Art. 39 de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales ; art. 111 et s. du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 relatif aux prestations familiales.

54 Sur ce sujet, nous vous invitons à consulter la contribution suivante : V. FLOHIMONT et J.-F. NEVEN, « Allocations familiales : les enjeux du transfert, à mi-parcours », *op. cit.*, pp. 227-267.

55 Tous les montants repris sont ceux applicables en 2020 ; les montants sont soumis à indexation.

pas de la même somme totale en fonction de la région dans laquelle cette famille est domiciliée⁵⁶.

En Région flamande, le montant des allocations familiales de base est de 160 euros mensuel par enfant⁵⁷ auquel s'ajoutent des suppléments mensuels en fonction de l'âge de l'enfant (31,66 euros entre 6 et 11 ans, 48,88 euros entre 12 et 18 ans et 62,15 euros à partir de 18 ans)⁵⁸. Des primes scolaires annuelles sont également prévues. En fonction de certaines spécificités familiales, l'enfant peut bénéficier d'autres suppléments (*infra*).

En Région wallonne, le montant mensuel de base des allocations familiales est de 155 euros jusqu'à 18 ans et de 165 euros jusqu'à 25 ans⁵⁹. Des primes scolaires annuelles s'ajoutent à ces allocations familiales. Dans le régime wallon également, des suppléments sont prévus pour certaines situations familiales spécifiques (*infra*).

En Région de Bruxelles-Capitale, l'allocation familiale mensuelle de base est de 150 euros par enfant qui ne bénéficie pas de suppléments (*infra*) à laquelle s'ajoutent des primes scolaires annuelles.

En Communauté germanophone, l'allocation familiale de base est de 157 euros mensuels par enfant⁶⁰ à laquelle s'ajoutent des suppléments annuels (appelés aussi primes scolaires). Dans certaines situations, les enfants ont droit à des allocations familiales majorées (*infra*).

II. Allocations familiales et égalité des vies familiales : quelle protection offerte par le droit de la sécurité sociale belge ?

En 2015⁶¹, 1.865.496 ménages belges comprenaient un ou plusieurs enfants. Parmi ces ménages, 1.057.481 avaient à leur tête un couple marié, tandis que 332.400 étaient issus d'un couple en cohabitation légale. Enfin, 475.615 ménages étaient monoparentaux. Ces statistiques ne prennent pas en considération la proportion de ménages séparés ou « recomposés », mais, étant donné la proportion de divorces et de fins de cohabitations légales, nous pouvons supposer que ces ménages constituent une part non négligeable des familles belges. Selon le Baromètre des parents 2020, établi par la Ligue des familles, ces profils familiaux sont relativement stables depuis cinq ans et,

56 Ainsi, pour une famille de trois enfants âgés de 19, 16 et 9 ans, s'ils bénéficient du nouveau système, en Région wallonne, ils auraient 147,69 euros en moins par mois par rapport à la Flandre (1.772,28 €/an), mais 25 euros de plus qu'à Bruxelles (300 €/an) !

57 Art. 13 du *Vlaamse decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid* (montants applicables en 2020).

58 Art. 212, § 1^{er}, du *Vlaamse decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid*.

59 Art. 9 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales.

60 Art. 8 du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 relatif aux prestations familiales.

61 Direction générale de statistique, SPF Économie, 2015, chiffres repris dans C. DARON, *Statistiques et données socio-économiques sur les familles 2015*, Bruxelles, La Ligue des Familles, décembre 2015, p. 10, disponible sur <https://www.laligue.be/association/analyse/analyse-2015-statistiques-sur-les-familles> (consulté le 25 juin 2020).

en 2020, 59 % des familles répondent au modèle « classique » père/mère/enfants, tandis que les familles recomposées concernent 18 % des familles et que 24 % des familles sont monoparentales, dans l'échantillon retenu par la Ligue⁶². En effet, si, à l'aube de la sécurité sociale et de la mise en place d'un régime d'allocations familiales, le nombre de divorces était marginal, il n'en est pas de même aujourd'hui. Selon les chiffres rapportés par Statbel, en 2018, 23.235 divorces étaient prononcés pour 45.059 mariages, tandis qu'en 1960, 65.220 mariages ont été prononcés pour 4.589 divorces.

Par ailleurs, rappelons que les allocations familiales ne sont absolument pas conditionnées par le mariage ou la cohabitation légale du couple parental, elles sont octroyées aux enfants répondant aux conditions légales, quelle que soit la physionomie familiale.

La pluralité des vies familiales et des compositions de ménages que nous connaissons aujourd'hui est donc importante. Cette pluralité a soulevé et soulève encore différentes difficultés dans le régime d'octroi des allocations familiales.

A. Octroi des allocations familiales en cas de séparation du couple parental

1. Dans le régime fédéral des allocations familiales

Dans le système fédéral des allocations familiales⁶³, celles-ci sont – en principe – versées à la mère de l'enfant ou, à défaut, à la personne qui élève effectivement l'enfant. En cas de séparation du couple parental ou lorsque le couple parental ne cohabite pas ensemble, les allocations familiales sont, en principe, intégralement payées à la mère de l'enfant si les parents exercent conjointement l'autorité parentale. Si les parents sont de même sexe, dans une situation identique, le parent le plus âgé perçoit, en principe, intégralement les allocations.

Toutefois, si un parent conteste la désignation légale de l'allocataire, il peut saisir le tribunal de la famille qui désignera l'allocataire en fonction de l'intérêt de l'enfant⁶⁴.

Si l'autorité parentale est exclusivement octroyée par la juridiction compétente à un seul des deux parents, ce dernier est non seulement l'allocataire des allocations familiales, mais il en est également l'attributaire⁶⁵ (il ouvre donc le droit aux allocations familiales en raison de son statut socioprofessionnel).

62 Service étude et action politique de la Ligue des Familles, *Le Baromètre des parents 2020*, décembre 2020, disponible sur <https://www.laligue.be/Files/media/520000/520621/fre/20201207-barometre-2020.pdf> (consulté le 20 janvier 2021).

63 Art. 69 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

64 Art. 69 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

65 Art. 51, 8°, de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

Sous l'empire de l'ancienne législation qui organise des régimes d'allocations familiales différentes selon le statut socioprofessionnel de l'attributaire, le législateur utilise une fiction⁶⁶, en cas de parents séparés avec autorité parentale conjointe, selon laquelle l'enfant est considéré comme faisant toujours partie du ménage composé de ses deux parents. Ainsi, cela permet de ne pas modifier l'attributaire de l'enfant.

Les montants sont inchangés en cas de séparation du couple parental pour autant que la séparation n'entraîne pas de conséquences qui permettent l'octroi de supplément (ce qui pourrait p. ex. être le cas d'une séparation parentale qui mène à la constitution d'une famille monoparentale).

2. Dans le nouveau régime défédéralisé des allocations familiales

Aussi bien en Région wallonne qu'en Région de Bruxelles-Capitale, la séparation du couple parental n'entraîne pas de modification en ce qui concerne l'allocataire qui reste, en principe, la mère ou le parent le plus âgé si les deux parents sont de même sexe. Toutefois, si le domicile légal de l'enfant n'est pas le même que celui de la mère ou du parent le plus âgé, le père ou le parent qui partage le même domicile légal que l'enfant peut demander de percevoir intégralement les allocations familiales⁶⁷.

La Communauté germanophone, elle, considère que l'allocataire des allocations familiales est celui qui a été désigné par le tribunal compétent et, à défaut, le parent qui partage le domicile légal de l'enfant⁶⁸. Par conséquent, en cas de séparation du couple parental, l'allocataire des allocations familiales est déterminé par le domicile légal de l'enfant.

En Flandre, si l'autorité parentale est conjointe, les deux parents sont considérés comme allocataires, même en cas de séparation. Dans ce cas, ils détermineront ensemble le compte sur lequel doivent être versées les allocations familiales⁶⁹. Si l'autorité parentale est exclusivement octroyée à l'un des deux parents dans le cadre de la séparation, le parent qui s'est vu octroyer l'autorité parentale est également l'allocataire des allocations familiales.

Dans tous les cas, les montants des allocations familiales dont bénéficient les enfants sont inchangés en cas de séparation du couple parental, exception faite de la situation où cette séparation entraîne des conséquences susceptibles

66 À cet égard, nous nous permettons de vous renvoyer vers l'article de S. DEGRAVE, « Les impacts de la situation familiale sur les allocations familiales et les prestations familiales garanties », *Rev. dr. imm.*, 2005, pp. 139 et 142. Toutefois, cette fiction ne joue plus lorsqu'un enfant devenu majeur, mais toujours bénéficiaire des allocations familiales, change les modalités liées à son hébergement. Dans ce cas, il n'y a, en effet, plus d'autorité parentale conjointe et, dès lors, l'attributaire est celui chez qui il habite de manière principale.

67 Art. 22 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ; art. 19, § 1^{er}, al. 4, de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales.

68 Art. 28 du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 relatif aux prestations familiales.

69 Art. 57, § 1^{er}, du *Vlaamse decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid*.

de donner droit à des suppléments aux allocations familiales (p. ex., un supplément pour famille monoparentale).

B. Octroi de suppléments aux allocations familiales pour les familles monoparentales

1. Dans le régime fédéral des allocations familiales

En vertu de la LGAF, des suppléments spécifiques peuvent être accordés aux familles monoparentales. Cette loi définit la famille monoparentale comme étant celle dans laquelle l'allocataire n'est pas marié ni cohabitant légal, ne forme pas un ménage de fait et dont les revenus professionnels ne dépassent pas le montant plafonné fixé pour la reconnaissance de la qualité d'attributaire ayant personnes à charge⁷⁰. La famille monoparentale est donc celle dans laquelle un allocataire vit seul avec un ou plusieurs enfants. Si un autre membre de la famille jusqu'au troisième degré (père, mère, sœur ou frère) demeure également au domicile de l'allocataire, la famille est encore considérée comme une famille monoparentale.

L'allocataire peut alors – à la condition qu'il en ait fait la demande par le biais d'un formulaire spécifique – bénéficier de suppléments aux allocations familiales à hauteur de 48,72 euros pour le premier enfant, 30,23 euros pour le deuxième enfant et 24,38 euros pour le troisième enfant et les enfants suivants⁷¹.

2. Dans le nouveau régime défédéralisé des allocations familiales

La défédéralisation des allocations familiales n'a pas eu pour effet de supprimer le principe d'accorder un supplément aux familles monoparentales en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles⁷². Les montants perçus s'avèrent, dans les trois entités concernées, être un supplément aux avantages sociaux dont bénéficierait déjà la famille. Ce supplément d'allocations familiales est versé en fonction des revenus du ménage de l'allocataire. Dès lors, l'octroi du supplément et, dans certaines circonstances, l'importance de son montant varient en fonction des revenus annuels du mono-parent. Pour bénéficier du supplément « familles monoparentales », la famille doit répondre à des conditions identiques à celles prévues dans l'article 41 de la LGAF (*supra*). À notre connaissance, la Communauté germanophone ne propose pas de suppléments sociaux spécifiques pour les familles monoparentales.

70 Art. 41 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales ; V. FLOHIMONT *et al.*, *Discriminations et familles monoparentales : étude juridique et législative sur les risques potentiels de discrimination des législations relatives aux familles monoparentales*, 2017, pp. 274-275.

71 Art. 41 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

72 Art. 12 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ; art. 9, § 1^{er}, al. 4, de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales ; art. 222, § 3, du *Vlaamse decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid*.

C. Octroi des allocations familiales en cas de recomposition familiale

1. Dans le régime fédéral des allocations familiales

En cas de recomposition familiale⁷³, le calcul des allocations et la détermination des rangs au sein de la fratrie recomposée sont directement influencés par les conditions d'hébergement des enfants et la personne qui est désignée comme allocataire. En effet, dans l'hypothèse d'une famille recomposée, la LGAF considère comme une seule entité familiale les enfants vivant sous le même toit que plusieurs allocataires, même si aucun de ces enfants n'est issu du lit commun du nouveau ménage⁷⁴.

Plusieurs conditions doivent – selon le prescrit légal – être remplies pour rencontrer ce cas de figure :

- le ménage doit regrouper deux allocataires qui ont la même résidence principale ;
- « ces allocataires doivent être, soit conjoints, soit parents ou alliés au premier, au deuxième ou au troisième degré⁷⁵, soit des personnes déclarant former un ménage de fait »⁷⁶.

Évidemment, dans le système fédéral, un enjeu important est de connaître le rang de chaque enfant, étant donné que les allocations familiales sont d'autant plus importantes que le rang de l'enfant dans la famille est élevé.

Dans l'hypothèse où plusieurs allocataires qui forment un ménage ensemble ont des enfants communs, le rang de ces enfants pour le calcul des allocations familiales sera déterminé en tenant compte de l'ensemble des enfants bénéficiaires vivant sous le même toit que les allocataires, peu importe si ces enfants ne sont pas tous communs aux allocataires. Le rang des enfants sera alors déterminé en fonction de l'âge de chacun et un montant global d'allocations familiales sera versé à un seul des allocataires pour l'ensemble de la famille recomposée.

Une autre hypothèse concerne celle d'un ménage recomposé dont un des membres du couple seulement est allocataire des allocations familiales pour ses enfants issus d'une précédente union alors que son compagnon ou sa compagne n'est pas allocataire pour les allocations familiales des enfants issus d'une précédente union ou n'a pas d'enfants d'un précédent lit. Dans ce cas-là, si le ménage recomposé accueille de nouveaux enfants, le rang de ces derniers pour le calcul des allocations familiales sera déterminé en tenant compte

73 Voy. aussi, dans cet ouvrage, la contribution d'O. DE CUYPER, « La famille recomposée ».

74 Art. 42 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales ; S. DEGRAVE, « Les impacts de la situation familiale sur les allocations familiales et les prestations familiales garanties », *op. cit.*, p. 160.

75 La situation dans laquelle deux allocataires sont parents au deuxième ou au troisième degré – par exemple, deux sœurs qui vivent ensemble et ayant chacune des enfants pour lesquels elles sont allocataires – est considérée comme une recomposition familiale. Dans l'hypothèse où une seule de ces personnes serait allocataire d'allocations familiales – une seule des sœurs, dans l'exemple donné –, si les conditions *ad hoc* sont respectées, la famille est alors considérée comme une famille monoparentale.

76 Art. 42, § 1^{er}, de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

uniquement du nombre d'enfants pour lesquels l'allocataire perçoit déjà des allocations familiales, peu importe si l'autre parent a – ou non – des enfants d'une précédente union et peu importe le mode d'hébergement de ces autres enfants (qu'il s'agisse notamment d'un hébergement égalitaire – ou pas).

Une dernière hypothèse vise la situation dans laquelle aucun des deux membres du couple n'est allocataire pour les allocations familiales de ses enfants issus de précédentes unions. Si ce couple a des enfants ensemble, seuls ces enfants seront pris en considération pour la détermination des rangs, sans tenir compte des enfants issus de précédents lits.

C'est précisément par rapport à ces deux dernières situations que la Cour constitutionnelle, principalement dans les deux arrêts⁷⁷ mis en exergue dans cette contribution, a constaté une lacune dans la législation relative aux allocations familiales. Selon la Cour, « [l']absence de disposition législative qui permette de prendre en compte, pour déterminer le rang des enfants, la charge effectivement assumée par chacun des parents dans l'hébergement et l'éducation de leurs enfants nés d'une précédente union, lorsque ces enfants sont hébergés de manière égalitaire par les parents, viole les articles 10 et 11 de la Constitution »⁷⁸.

La Cour avait précisé que « cette différence de traitement injustifiée ne trouve toutefois pas sa source dans la disposition en cause, mais dans l'absence de disposition législative qui permette de prendre en compte, pour déterminer le rang, la charge effectivement assumée par chaque parent dans l'hébergement et l'éducation de leurs enfants nés d'une précédente union, lorsque ces enfants sont hébergés de manière égalitaire par les parents »⁷⁹.

La Cour avait ensuite précisé que la lacune constatée ne pouvait « pas être comblée directement par le juge *a quo* » et qu'il revenait donc au législateur « d'apprécier, dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, de quelle manière et dans quelle mesure la charge effectivement assumée par les parents pour leurs enfants doit être prise en compte, dans le cas de familles dites "recomposées" ». Malheureusement, le législateur n'a toujours pas effectué ladite modification législative.

2. Dans le nouveau régime défédéralisé des allocations familiales

La défédéralisation des allocations familiales – et plus particulièrement l'abandon du système de rangs qui était d'application dans le système fédéral – règle (du moins, en partie) la lacune relevée par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les allocations familiales en cas de reconstitution familiale⁸⁰.

77 C. const., arrêt n° 23/2008 du 21 février 2008 ; C. const., arrêt n° 118/2017 du 12 octobre 2017.

78 C. const., arrêt n° 118/2017 du 12 octobre 2017.

79 C. const., arrêt n° 118/2017 du 12 octobre 2017, cons. B.11.3.

80 V. FLOHIMONT, « Allocations familiales, familles recomposées et transfert de compétences », note sous C. const., arrêt n° 118/2017 du 12 octobre 2017, *Rev. trim. dr. fam.*, 2018, p. 212.

En effet, dans le nouveau système, chaque enfant bénéficie du même montant d'allocations familiales, peu importe sa place dans la fratrie.

Toutefois, rappelons que la Wallonie et la Flandre ont fait le choix d'un système de « coexistence » des régimes d'allocations familiales pour les familles qui comptent des enfants nés avant et après la défédéralisation desdites allocations. Pour ces familles, la question des rangs reste une question importante en cas de recomposition familiale pour les enfants nés avant le transfert de compétences. Par ailleurs, certaines entités (p. ex., la Wallonie) octroient un supplément social plus important pour les familles aux revenus limités et qui comptent au moins trois enfants⁸¹. Pour ces familles, la question du nombre d'enfants bénéficiaires comptabilisés au sein du ménage recomposé a encore toute son importance. Pour les vingt-quatre années à venir, l'abandon des rangs ne permet d'éviter qu'en partie les lacunes en matière de calcul des allocations familiales des familles recomposées. Tant qu'il y aura des enfants qui bénéficient d'allocations familiales selon le régime fédéral de la LGAF, ces lacunes vont perdurer et continuer à créer une situation potentiellement discriminatoire pour plusieurs familles, semblable à celle relevée par la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle avait précisément indiqué qu'il incombait au législateur de combler cette lacune en prenant une disposition appropriée, le juge ne pouvant se substituer au législateur. Malheureusement, lors de la réforme, le législateur n'a pas tenu compte des enseignements de la Cour constitutionnelle.

Sur cette question de la recomposition familiale, il est intéressant de relever l'arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 2016⁸². La Cour a eu l'occasion de préciser, dans une affaire relative au financement des études supérieures des enfants d'un travailleur frontalier ce qu'il convenait d'entendre par enfant. La Cour commence par rappeler que la directive 2004/38/CE⁸³ dispose qu'il faut entendre par

« membre de la famille :

a) le conjoint ;

b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil ;

c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b)⁸⁴ ». Ensuite, la Cour précise qu'il s'agit non seulement des enfants qui ont

81 Art. 9 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales.

82 C.J., 15 décembre 2016, *Depesme, Kerrou, Kauffman, Lefort c. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955.

83 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

84 C.J., 15 décembre 2016, *Depesme, Kerrou, Kauffman, Lefort c. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955, point 7.

un lien de filiation avec ce travailleur mais également des enfants du conjoint ou du partenaire enregistré dudit travailleur, lorsque ce dernier pourvoit à l'entretien de ces enfants. « Cette dernière exigence résulte d'une situation de fait, qu'il appartient à l'administration et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'apprécier, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de déterminer les raisons de cette contribution ni d'en chiffrer l'ampleur exacte »⁸⁵.

Ainsi, la Cour met l'accent sur la situation de fait, considérant que le seul lien juridique ne peut suffire comme critère de détermination.

Dans un arrêt récent⁸⁶, la Cour de justice a adopté le même raisonnement, cette fois dans un arrêt relatif à l'octroi d'allocations familiales à un enfant sans lien juridique avec le travailleur frontalier en précisant que le droit européen s'oppose « à des dispositions d'un État membre en vertu desquelles les travailleurs frontaliers ne peuvent percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par ceux-ci, d'une activité salariée dans cet État membre que pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, mais dont ils pourvoient à l'entretien, alors que tous les enfants résidant dans ledit État membre ont le droit de percevoir cette allocation »⁸⁷.

Ces arrêts de la Cour de justice confirment donc que, dès lors qu'il existe une situation de vie familiale au sens de l'article 8 de la CEDH quelle qu'en soit la forme, les allocations familiales doivent être accordées à cette famille. Ces arrêts vont donc dans le même sens que les discriminations relevées par la Cour constitutionnelle concernant les familles recomposées dont les enfants sont nés avant et après la défédéralisation des allocations familiales, et soulignent la nécessité que le législateur intervienne afin de protéger l'accès aux allocations familiales et donc à la vie familiale elle-même de chacun en Belgique, peu importe le modèle familial choisi.

D. Octroi des allocations familiales pour les enfants placés en famille d'accueil

1. Dans le régime fédéral des allocations familiales

Le régime fédéral prévoyait, dans sa version initiale⁸⁸, que, lorsqu'un enfant était placé chez un particulier par l'intermédiaire ou à charge d'une autorité publique⁸⁹, une allocation forfaitaire était due à l'allocataire qui percevait des allocations familiales pour l'enfant immédiatement avant la mesure de placement ou les mesures de placement dont il avait fait l'objet. Cette allocation était due à cet allocataire tant qu'il maintenait régulièrement des contacts avec

85 C.J., 15 décembre 2016, *Depesme, Kerrou, Kauffman, Lefort c. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955, dispositif.

86 C.J., 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants c. FV, GW*, C-802/18.

87 C.J., 2 avril 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants c. FV, GW*, C-802/18, point 71.

88 Art. 70ter de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales.

89 Voy. aussi, dans cet ouvrage, la contribution de M. BEAGUE, « La famille d'accueil ».

l'enfant ou démontrait lui porter de l'intérêt. Dès lors que cet allocataire ne maintenait plus de contacts réguliers avec l'enfant ou ne démontrait plus lui porter de l'intérêt, l'allocation ne lui était plus versée. Elle ne pouvait pas non plus être versée à l'autre parent de l'enfant même si ce dernier continuait à s'occuper de l'enfant et à lui manifester de l'intérêt.

C'est dans ce contexte que la Cour constitutionnelle⁹⁰ a été saisie d'une question préjudicielle par un père qui continuait à s'occuper régulièrement de ses enfants placés, tandis que son ex-épouse, mère des enfants, ne s'en occupait plus. Or la mère était la dernière allocataire avant le placement de l'enfant. Il avait donc introduit une action en justice en vue d'obtenir le paiement de cette allocation forfaitaire. La Cour a commencé par rappeler le but poursuivi par le législateur en octroyant cette allocation forfaitaire, à savoir « donner au ménage d'origine la possibilité de continuer à s'occuper de leur enfant placé, afin de permettre à terme une réintégration ». La Cour a conclu que le fait de ne pas permettre au parent qui remplit les conditions d'octroi de pouvoir être désigné comme allocataire de cette allocation forfaitaire lorsqu'elle a été retirée à l'allocataire initial était discriminatoire.

À la suite de cet arrêt, le législateur a complété⁹¹ l'article 70ter en prévoyant désormais que lorsque l'allocataire initial ne remplit plus les conditions d'octroi de l'allocation forfaitaire, celle-ci est payée à la personne qui, en ses lieu et place, élève partiellement l'enfant en ayant régulièrement des contacts avec lui ou en lui démontrant de l'intérêt. Le législateur justifie, en outre, cette modification par le fait que, dans une telle hypothèse, il est raisonnablement attendu qu'en cas de cessation du placement, le nouvel allocataire puisse accueillir dans son ménage l'enfant qui a été placé⁹². L'article 70ter prend donc actuellement en compte la situation concrète d'éducation et de liens entretenus entre un enfant et la personne qui l'élève partiellement et maintient effectivement un lien affectif pour établir la qualité d'allocataire au détriment du statut légal d'allocataire tel qu'il est prévu initialement.

L'allocation forfaitaire n'est pas une partie des allocations familiales versées à la famille d'accueil. Elle vise à permettre, de manière concrète, le maintien d'un lien entre l'enfant qui est placé et cet allocataire. Elle se traduit généralement par l'achat de cadeaux au profit de l'enfant. Elle peut également viser à permettre à cet allocataire de préparer un éventuel retour de l'enfant.

90 C. const., arrêt n° 62/2011 du 5 mai 2011.

91 Art. 10 de la loi du 29 mars 2012 portant des dispositions diverses (I).

92 Exposé des motifs, projet de loi portant des dispositions diverses (I), *Doc. parl.*, Ch. repr., 2011-2012, n° 53-2097/001, p. 9.

2. Dans le nouveau régime défédéralisé des allocations familiales

La défédéralisation des allocations familiales n'a pas fondamentalement modifié le système mis en place. C'est ainsi qu'en Wallonie⁹³, le législateur a décidé que l'autorité de placement déciderait quelle est la personne qui élève, en lieu et place, partiellement l'enfant, en ayant régulièrement des contacts avec lui ou en lui démontrant de l'intérêt. L'allocation forfaitaire sera alors versée à cette personne ; la famille d'accueil continuant à percevoir l'intégralité des allocations familiales pour cet enfant. Dès lors qu'aucune personne physique n'entretient de contact régulier avec l'enfant ou ne démontre lui porter de l'intérêt, l'autorité de placement décide du versement du montant de l'allocation forfaitaire sur un compte d'épargne au nom de l'enfant, ce qui est une nouveauté par rapport au système fédéral.

À Bruxelles⁹⁴, il n'y a pas de modification majeure par rapport au système mis en place antérieurement.

III. Les impacts de la défédéralisation des allocations familiales sur les choix de vie familiale

Par ailleurs, la coexistence du régime fédéral et des nouveaux régimes d'allocations familiales, telle qu'elle a été préférée en Région wallonne et en Communauté flamande, s'avère soulever d'autres questions en termes d'égalité de traitement pour les familles. En effet, pour les familles qui comptent des enfants nés avant et après le transfert de compétences, aussi bien le décret wallon du 8 février 2018 que le décret flamand du 27 avril 2018 prévoient que les deux régimes coexistent.

En pratique, les enfants nés avant l'entrée en vigueur des nouveaux régimes continuent de percevoir les allocations familiales telles qu'elles étaient calculées dans le régime fédéral (donc, de plus en plus importantes en fonction du rang de l'enfant), tandis que les enfants nés après percevront des allocations familiales calculées indépendamment du rang des enfants. Aussi bien la Région de Bruxelles-Capitale que la Communauté germanophone ont, quant à elles, décidé dans leurs ordonnance et décret respectifs que les familles seraient entièrement transférées dans le régime qui leur est le plus favorable.

Cette différence de régimes applicables au sein d'une même famille a amené plusieurs parents concernés à introduire deux recours en annulation desdits décrets (wallon et flamand) devant la Cour constitutionnelle⁹⁵. Selon les requérants, les décrets violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution en instaurant des différences de traitement entre les familles qui tomberaient entièrement dans le champ d'application d'un régime et celles qui seraient

93 Art. 10 du décret wallon du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ; art. 19, § 1^{er}, al. 4.

94 Art. 13 et 19, § 4, de l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales.

95 C. const., arrêt n° 195/2019 du 5 décembre 2019 ; C. const., arrêt n° 198/2019 du 5 décembre 2019.

« à cheval » sur plusieurs régimes et qui percevront des allocations familiales moindres que si elles avaient été sur l'un ou l'autre régime. Les requérants contre le décret flamand invoquent également une violation de l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit à la sécurité sociale, et plus spécifiquement aux allocations familiales, assorti d'une obligation de *standstill*⁹⁶. En effet, dans la mesure où le montant des allocations familiales total pour une famille dont les enfants sont nés avant et après la réforme est moins important que s'ils avaient été entièrement dans l'un ou l'autre régime, les requérants considèrent que cela implique un recul inconstitutionnel au sens de l'article 23 de la Constitution.

La Cour constitutionnelle a rejeté ces deux recours. Concernant le recours contre le décret wallon, la Cour s'est basée sur des arguments budgétaires liés au transfert de compétences ainsi que sur le fait que la différence de traitement n'est pas déraisonnable entre les familles ayant des enfants avant, après ou avant et après la fédéralisation des allocations familiales⁹⁷. Les mêmes arguments sont mis en évidence par la Cour dans le recours contre le décret flamand.

Concernant le moyen se fondant sur l'article 23 de la Constitution et l'obligation de *standstill*, la Cour renvoie aux travaux préparatoires du décret flamand. Concernant le fait de savoir si, pour une famille, il est plus avantageux d'être dans le nouveau ou l'ancien système, le législateur flamand estime en effet que, « [m]ême si une telle situation était perçue comme un recul significatif⁹⁸, celui-ci serait justifié par des motifs d'intérêt général »⁹⁹.

Conclusion

Le régime des allocations familiales est la première branche de la sécurité sociale à avoir été complètement transférée depuis l'État fédéral vers les entités fédérées, ce qui a permis à chaque autorité compétente de se doter d'un cadre propre. Les différentes entités s'étaient toutefois assurées d'un cadre commun pour ce transfert de compétences¹⁰⁰.

Les différents régimes d'allocations familiales applicables dans les diverses entités fédérées ne font plus référence au système de rangs en privilégiant une allocation unique et forfaitaire pour tous les enfants nés dans les nouveaux régimes applicables. Par ailleurs, la notion d'enfant bénéficiaire est privilégiée

96 C. const., arrêt n° 198/2019 du 5 décembre 2019.

97 C. const., arrêt n° 195/2019 du 5 décembre 2019.

98 Remarquons l'usage du conditionnel dans la formulation de la Cour constitutionnelle : C. const., arrêt n° 198/2019 du 5 décembre 2019, B.21.

99 C. const., arrêt n° 198/2019 du 5 décembre 2019, B.21.

100 Voy. accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur les facteurs de rattachement, la gestion des charges du passé, l'échange des données en matière de prestations familiales et les modalités concernant le transfert de compétences entre caisses d'allocations familiales.

pour déterminer si l'enfant est dans les conditions d'octroi des allocations familiales et la notion d'attributaire (personne qui ouvre le droit aux allocations familiales) a disparu.

Cette situation permet de mieux respecter les différents choix de vie de famille opérés par les couples parentaux, dans la mesure où la question du regroupement des enfants bénéficiaires et l'obtention du statut d'allocataire seront moins cruciales dans le calcul de l'octroi d'allocations familiales en cas de recomposition. Ainsi, nous pouvons constater que, dans les nouveaux systèmes mis en place, l'enfant est vraiment au centre du système d'allocations familiales.

D'aucuns n'hésiteront pas à y voir une implicite reconnaissance des droits de l'enfant comme source de droits sociaux. Néanmoins, il convient de souligner que la lacune législative relevée par la Cour constitutionnelle concernant la détermination du rang de l'enfant en cas de recomposition familiale n'a pas été réglée pour les familles qui relèvent exclusivement de l'ancien système des allocations familiales.

À l'heure actuelle, les nouveaux régimes d'allocations familiales sont tous entrés en vigueur, nul doute que l'avenir nous amènera encore des questionnements juridiques sur l'application de ces nouvelles dispositions et leurs liens avec les droits fondamentaux et le respect des choix de vie familiale.

Charlotte Lambert et Alexandra Tasiaux