Cour constitutionnelle

Arrêt n° 119/2026
du 22 octobre 2026
Numéro du rôle : 8488

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales », posées par le Tribunal du travail francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin, Magali Plovie et Frank Fleerackers, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du juge émérite Danny Pieters, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 13 mai 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 mai 2025, le Tribunal du travail francophone de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit la déchéance du droit aux suppléments sociaux établis par l'article 9, alinéa 1, de la même ordonnance lorsque les revenus cadastraux servant de base à l'imposition des revenus de l'allocataire et ceux de son conjoint avec lequel il cohabite ou de la personne avec laquelle il forme un ménage de fait dépassent le plafond établi selon les modalités fixées par le Collège réuni alors que l'allocataire qui perçoit lui-même ou dont le conjoint avec lequel il cohabite ou la personne avec laquelle il forme un ménage de fait perçoit des revenus mobiliers supérieurs au plafond établi en vertu de l'article 9, alinéa 2, ne subit pas pareille déchéance, traitant ainsi de manière différente des personnes qui se situent dans une situation comparable ? »;

2. « L'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que sans avoir égard au montant des revenus professionnels, il prévoit la déchéance du droit aux suppléments sociaux établis par l'article 9, alinéa 1, de la même ordonnance lorsque les revenus cadastraux servant de base à l'imposition des revenus de cet allocataire et de ceux de son conjoint avec lequel il cohabite ou de la personne avec laquelle il forme un ménage de fait dépassent le plafond établi en vertu de l'ordonnance par le Collège réuni,

- traitant ainsi de manière moins favorable l'allocataire dont les revenus cadastraux dépassent le plafond établi en vertu de l'ordonnance mais dont le revenu imposable globalement, en ce compris les revenus immobiliers, est inférieur au montant de 31.000 euros indexés dont question à l'article 9, alinéa 1, 1°, de l'ordonnance que l'allocataire dont les revenus immobiliers n'atteignent pas le plafond établi en vertu de l'ordonnance mais dont les revenus professionnels se situent entre 31.000 et 45.000 euros indexés, conservant ainsi le droit à des suppléments sociaux;

- traitant de la même manière l'allocataire dont les revenus cadastraux dépassent le plafond établi en vertu de l'ordonnance et dont les revenus professionnels sont inférieurs au montant de 31.000 euros indexés dont question à l'article 9, alinéa 1, 1°, et celui dont les revenus professionnels excèdent le montant de 45.000 euros indexés, dont question à l'article 9, alinéa 1, 2°, alors que ces allocataires sont dans des situations essentiellement différentes ? »;

3. « L'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il supprime, sur la base du montant des revenus cadastraux de l'allocataire, les suppléments sociaux prévus par l'article 9, alinéa 1, de la même ordonnance sans distinguer selon que parmi les revenus cadastraux pris en compte figure, ou ne figure pas, le revenu cadastral du bien affecté à la résidence principale de l'allocataire, traitant ainsi de la même façon, sans justification, des personnes qui sont dans des situations essentiellement différentes ? »;

4. « L'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance de l'assemblée communautaire commune du 25 avril 2019 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il supprime les suppléments sociaux prévus par l'article 9, alinéa 1, de la même ordonnance sans distinguer selon que l'allocataire se trouve, ou pas, en situation de monoparentalité au sens de l'article 3, 8°, de cette ordonnance, traitant ainsi de la même façon, sans justification, des personnes qui sont dans des situations essentiellement différentes ? »;

5. « L'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, tel que modifié par l'article 14 de l'ordonnance du 15 décembre 2022 modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 établissant le circuit de paiement des prestations familiales et l'ordonnance du

25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales, viole-t-il l'article 23 de la Constitution et le principe de *standstill* que comporte cette disposition en ce qu'il n'habilite plus le Collège réuni à exclure des revenus cadastraux qu'il vise le revenu cadastral de la résidence principale de l'allocataire, entrainant de la sorte une régression significative des possibilités d'accéder aux suppléments sociaux, y compris pour les familles monoparentales au sens de l'article 3, 8°, de l'ordonnance ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- I.G., assistée et représentée par Me Jean-François Neven, avocat au barreau de Bruxelles;

- l'ASBL « Parentia Brussels », assistée et représentée par Me Laura Merodio, avocate au barreau de Liège-Huy;

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

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- I.G.;

- le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Par ordonnance du 15 juillet 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Michel Pâques et Yasmine Kherbache, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

I.G., partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, a quatre enfants et se trouve en situation de monoparentalité. Elle est propriétaire du bien immobilier qu'elle occupe seule avec ses enfants ainsi que de la moitié d'un autre bien immobilier dont elle indique qu'il ne génère pas de loyers. Elle conteste devant le Tribunal du travail francophone de Bruxelles, juridiction *a quo*, une décision de l'ASBL « Parentia Brussels » selon laquelle, en application de l'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2019), elle n'aurait plus droit aux suppléments sociaux aux allocations familiales, y compris le supplément pour famille monoparentale, car le total des revenus cadastraux de son ménage dépasse le plafond prévu. Elle soutient que la

disposition précitée est contraire aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution, et demande que la juridiction *a quo* pose à la Cour une série de questions préjudicielles.

La juridiction *a quo* constate que la décision contestée repose sur un calcul effectué correctement par Iriscare, sur la base de l'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019. Elle considère cependant que les questions soulevées par la partie demanderesse précitée en ce qui concerne la constitutionnalité de cette disposition ne sont pas manifestement infondées et que les réponses à ces questions sont indispensables à la solution du litige. Partant, avant dire droit, elle pose à la Cour les cinq questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* soutient, concernant les cinq questions préjudicielles, que la disposition en cause, en ce qu'elle entraîne une exclusion pure et simple du droit aux suppléments sociaux, produit des effets disproportionnés puisqu'elle ne prévoit aucune mesure susceptible d'en atténuer les conséquences préjudiciables, même en cas de dépassement minime du plafond. La disproportion est particulièrement manifeste vis-à-vis des familles monoparentales et des familles nombreuses.

En ce qui concerne plus spécifiquement la première question préjudicielle, ladite partie demanderesse fait valoir que la disposition en cause est discriminatoire en ce qu'elle prévoit la prise en compte des revenus cadastraux mais non des revenus mobiliers, alors même que le déséquilibre dont le législateur ordonnanciel a voulu tenir compte peut exister aussi bien en raison de l'un comme de l'autre type de revenus, d'autant que le revenu cadastral de l'immeuble servant de logement principal est pris en considération alors que cet immeuble ne génère pas de revenus. Elle souligne qu'aucune justification n'a été apportée à cette différence de traitement dans les travaux préparatoires de la disposition en cause.

A.1.2. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir que la présomption du législateur ordonnanciel selon laquelle le montant des revenus cadastraux implique une aisance incompatible avec le droit aux suppléments sociaux ne repose sur aucun fondement empirique. Elle relève, en effet, que les travaux préparatoires de l'ordonnance en cause ne mentionnent pas d'étude scientifique ni d'analyse statistique à ce sujet. Elle souligne que le revenu cadastral est un revenu fictif qui ne permet pas de cerner la situation globale quant aux revenus de la famille, et que sa valeur étant fixée sur la base de valeurs de référence anciennes, il s'agit d'un critère générant en soi des disparités importantes, voire des discriminations.

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* relève que dans le système mis en place par le législateur ordonnanciel pour les suppléments sociaux aux allocations familiales, le dépassement, même de peu, d'un plafond de revenus cadastraux neutralise tous les indices de vulnérabilité servant de critères pour l'octroi et le calcul des suppléments sociaux (faiblesse des autres revenus, monoparentalité, nombre d'enfants et âge de ceux-ci), sans possibilité de preuve contraire. Elle constate que cette modalité de prise en compte du revenu cadastral ne se retrouve dans aucun autre système d'aide sociale. Elle reproche également à la disposition en cause de ne pas tenir compte du fait que les familles nombreuses occupent des logements plus grands, dont le revenu cadastral est donc plus élevé. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* estime dès lors que le dépassement d'un plafond de revenus cadastraux n'est pas un critère pertinent pour justifier la différence de traitement en cause, ni pour considérer que tous ceux qui dépassent ce plafond se trouvent dans des situations identiques, indépendamment de leurs autres revenus. Elle fait également valoir qu'il n'est pas raisonnable de prévoir, comme l'a fait le législateur ordonnanciel, que le critère des revenus cadastraux supprime toute prise en compte des autres éléments habituellement considérés comme pertinents. Il aurait été plus raisonnable de prévoir que le dépassement du revenu cadastral doive être ajouté aux revenus annuels du ménage pour vérifier si le niveau de ces revenus annuels fonde le droit aux suppléments sociaux.

A.1.3. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* soutient que le bien immobilier qui sert de résidence principale et les biens immobiliers affectés à d'autres usages sont essentiellement différents puisque le premier n'est pas susceptible de générer la perception d'un loyer et donc d'accroître les revenus disponibles du ménage. Cet immeuble fait de surcroît presque toujours l'objet d'un emprunt hypothécaire, de sorte qu'il est à l'origine de charges mensuelles qui grèvent le budget du ménage. Il est dès lors déraisonnable d'inclure le revenu cadastral de cet immeuble dans le montant ne pouvant dépasser le plafond prévu. L'intention de départ du législateur ordonnanciel était d'ailleurs de ne pas prendre en compte le revenu cadastral de cet immeuble, ou de ne viser que les biens mis en location. C'est à tort que le législateur ordonnanciel a estimé qu'il serait impossible de mettre en œuvre la distinction entre le revenu cadastral de la résidence principale et celui des autres biens. Le revenu cadastral de l'immeuble servant de résidence principale est une catégorie bien connue du droit fiscal, sous le terme d'« habitation propre ». Les autorités flamandes identifient d'ailleurs le revenu cadastral du logement principal sur la base des données fiscales obtenues grâce à un protocole d'accord conclu avec le SPF Finances et n'en tiennent pas compte pour l'octroi du supplément social. D'autres autorités publiques octroyant des prestations d'assistance sociale font également la distinction entre le revenu cadastral de la résidence principale et les autres revenus cadastraux.

A.1.4. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* relève que la suppression des suppléments sociaux pour toutes les familles dont le revenu cadastral dépasse le plafond prévu peut toucher des familles monoparentales, qui sont particulièrement vulnérables, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de familles nombreuses. Elle soutient que le législateur ordonnanciel, en ne tenant pas compte des charges spécifiques de ces familles, a pris une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif de mieux cerner la situation réelle de la famille et d'éviter un déséquilibre entre les revenus bruts imposables et les revenus immobiliers.

A.1.5. En ce qui concerne la cinquième question préjudicielle, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir que la décision du législateur ordonnanciel de ne plus exclure le revenu cadastral du bien servant de résidence principale constitue une régression significative de la protection offerte par la législation sur les allocations familiales. Cette régression n'est pas justifiée puisque d'autres autorités publiques font la distinction entre le revenu cadastral du bien servant de résidence principale et celui des autres biens.

A.2.1. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après : le Collège réuni) soutient que le critère du niveau des revenus cadastraux du ménage est un critère de distinction objectif. Ce critère est également pertinent au regard du but poursuivi par le législateur ordonnanciel, à savoir réserver les suppléments sociaux aux ménages qui se trouvent effectivement en situation de vulnérabilité économique. En effet, le fait, pour un ménage, d'être propriétaire d'un patrimoine immobilier de grande valeur traduit une stabilité et un confort économiques incompatibles avec l'état de besoin auquel le législateur ordonnanciel a entendu limiter le droit aux suppléments sociaux.

Le Collège réuni fait également valoir que la mesure en cause est raisonnablement proportionnée à l'objectif visé par le législateur ordonnanciel. Premièrement, le plafond unique a été fixé à un montant suffisamment élevé, conformément à l'habilitation du législateur ordonnanciel. En effet, seuls 6 % des appartements et 25 % des maisons appartenant à des familles bruxelloises avec enfants dépassent ce plafond, et la plupart des familles propriétaires d'une telle maison ou d'un tel appartement ont des revenus professionnels ou de remplacement dépassant le plafond de revenus prévu pour les suppléments sociaux. Deuxièmement, l'octroi des suppléments sociaux repose sur une évaluation globale des revenus de la famille, fondée sur ses ressources réelles, de sorte que même s'il n'est pas tenu compte de la situation de monoparentalité, la mesure est proportionnée.

A.2.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Collège réuni soutient que les revenus mobiliers sont plus volatils et moins aisément traçables, si bien qu'il est impraticable de connaître la valeur des revenus mobiliers d'une personne et que la prise en compte de ces revenus risquerait de rendre la législation inexécutable et de nuire à l'objectif de garantir une aide ciblée et équitable. Il ressort des travaux préparatoires que c'est pour des raisons de faisabilité que le législateur ordonnanciel n'a pas envisagé de les prendre en considération. Le Collège réuni relève d'ailleurs qu'aucune législation en matière sociale ne prévoit la prise en compte des revenus mobiliers.

A.2.3. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, le Collège réuni considère que les revenus immobiliers, représentés par le revenu cadastral, traduisent une capacité économique distincte des revenus

professionnels, si bien que ces deux types de revenus ne peuvent pas être comparés et que leur addition n'aurait pas de sens. Un patrimoine immobilier significatif témoigne d'une capacité économique supérieure, indépendamment des revenus professionnels. Cette capacité, évaluée objectivement par le revenu cadastral, justifie l'exclusion des ménages disposant d'un tel revenu du bénéfice des suppléments sociaux. À l'inverse, un ménage peut se trouver dans une situation de précarité économique malgré un revenu professionnel moyen. Dans l'équilibre voulu par le législateur ordonnanciel, chacun de ces types de revenus est pris en compte selon une finalité propre.

Le plafond de 2 000 euros de revenus cadastraux déterminé par le Collège réuni en application de la disposition en cause est largement supérieur à la moyenne des revenus cadastraux bruxellois. À peine 4,8 % des familles qui auraient pu bénéficier des suppléments sociaux s'en trouvent exclues en raison de ce plafond.

A.2.4. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Collège réuni fait valoir que l'exclusion de l'immeuble servant de résidence principale qui est prévue dans la réglementation flamande n'est pas transposable dans le régime bruxellois. En effet, contrairement au régime flamand, le régime d'allocations familiales bruxellois permet d'accorder les suppléments sociaux « en temps réel » mais à titre provisionnel, dans l'attente des données fiscales sur les revenus socioprofessionnels à recevoir deux années plus tard. L'objectif est de garantir que les ménages les plus vulnérables reçoivent les suppléments sociaux autant que possible au moment où ils en ont besoin. Pour ce faire, le supplément peut être octroyé à titre provisionnel à la suite d'une demande de la famille, fondée sur une déclaration relative aux revenus socioprofessionnels annuels bruts accompagnée des pièces justificatives, ou d'office si certaines conditions sont remplies. À l'inverse, en ce qui concerne le revenu cadastral, les informations permettant de déterminer de manière fiable le revenu cadastral « autres usages » ne sont disponibles que deux ans après l'année civile à laquelle elles se rapportent. Une évaluation provisoire en cours d'année présenterait un risque élevé d'erreurs et de paiements indus, en raison du manque d'indicateurs suffisamment fiables.

Le Collège réuni souligne également que si le bien servant de résidence principale avait pu être exclu du calcul, le plafond aurait été fixé beaucoup plus bas et aurait vraisemblablement été dépassé pour l'immeuble autre que l'immeuble servant de résidence principale dont la demanderesse devant la juridiction *a quo* est propriétaire en indivision, vu le revenu cadastral élevé de ce second bien. De plus, si la demanderesse devant la juridiction *a quo* avait été propriétaire uniquement du bien qui lui sert, ainsi qu'à ses enfants, de résidence principale, le plafond tel qu'il est prévu par la réglementation existante n'aurait pas été dépassé. Cela démontre que la mesure atteint l'objectif poursuivi par le législateur de n'exclure que les ménages dont le patrimoine immobilier est d'une importance telle qu'ils ne puissent être considérés comme véritablement dans le besoin.

Le Collège réuni fait encore valoir que les personnes dont le patrimoine immobilier est élevé se trouvent dans des situations comparables indépendamment de ce que ce patrimoine est ou non constitué uniquement de leur résidence principale. En effet, être propriétaire d'une habitation dont le revenu cadastral est élevé témoigne d'une capacité économique trop élevée pour justifier l'allocation de suppléments destinés aux ménages les plus économiquement vulnérables. C'est donc de façon justifiée que le législateur traite de la même manière les deux catégories de personnes identifiées dans la question préjudicielle.

A.2.5. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, le Collège réuni expose qu'il n'existe pas de supplément aux allocations familiales spécifiquement prévu pour les familles monoparentales : le supplément social est seulement majoré lorsqu'il est attribué à de telles familles, sans qu'un dispositif séparé, propre à ces familles, soit prévu. La situation de monoparentalité n'est donc prise en considération que lorsque la situation économique de la famille en cause justifie l'octroi des suppléments sociaux. Cela permet de ne tenir compte que de données patrimoniales objectives.

De plus, la situation monoparentale est bien prise en considération dans le cadre du calcul du revenu cadastral puisque l'on ne tient compte que du revenu cadastral du parent seul. D'autre part, si ce dernier n'est propriétaire que d'une fraction d'immeuble, seule la fraction correspondante du revenu cadastral est prise en compte. La différence de traitement faisant l'objet de la question préjudicielle est donc inexistante.

A.2.6. En ce qui concerne la cinquième question préjudicielle, le Collège réuni fait valoir qu'il n'y a pas de recul significatif.

Premièrement, antérieurement à la suppression de l'exclusion du bien servant de résidence principale, aucun plafond n'était appliqué faute d'arrêté d'exécution de la disposition en cause, ce qui n'était pas conforme à celle-ci. Si cela avait été le cas, le plafond aurait été beaucoup plus bas. L'on ne peut, pour examiner s'il y a eu ou non une régression significative, comparer la réglementation actuelle avec une réglementation antérieure qui n'était pas conforme à la législation.

Deuxièmement, la suppression de l'exclusion de l'immeuble servant de résidence principale s'est accompagnée d'une volonté du législateur ordonnanciel de fixer le plafond à un montant plus élevé, de sorte qu'il n'y a pas eu de changement d'orientation fondamental de sa part.

Troisièmement, les suppléments sociaux n'existaient pas avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2019), et ces suppléments ont toujours été conditionnés par des revenus cadastraux ne démontrant pas un déséquilibre entre la situation économique d'une famille et ses revenus professionnels.

Enfin, même si la modification législative entraînait une régression significative, celle-ci serait justifiée par l'objectif d'intérêt général consistant à donner la priorité aux familles qui ont le plus besoin de ces suppléments. Cette supposée régression n'aurait, de plus, pas d'effets disproportionnés, puisque seuls les ménages dont le patrimoine immobilier est important sont concernés.

A.3. L'ASBL « Parentia Brussels », partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, se réfère à l'argumentation développée par le Collège réuni et ajoute ce qui suit. En ce qui concerne la première question préjudicielle, elle fait valoir que les catégories de bénéficiaires faisant l'objet de la question ne sont pas comparables dès lors que les revenus mobiliers sont fluctuants et difficilement identifiables. En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, elle soutient que l'addition des revenus professionnels et des revenus cadastraux n'aurait pas de sens, car le fait de posséder des immeubles de grande valeur implique un patrimoine mais pas nécessairement des revenus, sans compter que, selon elle, les revenus locatifs sont nettement supérieurs aux revenus cadastraux. Un patrimoine immobilier important indique dès lors une réelle capacité économique et exclut la précarité que les suppléments sociaux ont pour objet de compenser. Ladite partie défenderesse fait ensuite valoir que la troisième question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige devant la juridiction *a quo*, la partie demanderesse étant bien propriétaire d'un immeuble ne lui servant pas de résidence principale, de sorte que même si cette dernière avait été exclue du calcul, elle aurait été concernée par l'exclusion des suppléments sociaux. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, elle soutient que la circonstance qu'un parent en situation de monoparentalité soit capable d'assumer la charge d'un ou plusieurs immeubles dont les revenus cadastraux s'élèvent à plus de 2 000 euros suppose nécessairement que cette personne dispose d'une capacité économique et financière incompatible avec la vulnérabilité requise pour bénéficier des suppléments sociaux. Toutes les familles monoparentales ne se trouvent pas en situation de précarité.

En ce qui concerne la cinquième question préjudicielle, la partie défenderesse devant la juridiction *a quo* soutient que l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 15 décembre 2022 « modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 établissant le circuit de paiement des prestations familiales et l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales » (ci-après : l'ordonnance du 15 décembre 2022) n'a entraîné aucun recul significatif du droit aux allocations familiales. Le supplément social constitue un droit nouveau prévu à l'article 9 de l'ordonnance du 25 avril 2019 et a toujours été soumis à la condition que les revenus cadastraux du ménage ne dépassent pas le plafond prévu. Dans sa version originelle, cette disposition ne prévoyait pas l'exclusion du bien servant de résidence principale. Après une modification en 2021, elle a été ramenée à sa version originelle par l'ordonnance du 15 décembre 2022. C'est l'entrée en vigueur de l'arrêté d'exécution fixant le plafond prévu par cette disposition qui a eu pour effet de suspendre le paiement de certains suppléments sociaux. Or cet arrêté ne relève pas de la compétence de la Cour. Le plafond prévu est en outre légitimement justifié et ne produit pas des effets disproportionnés puisque le montant prévu permet de n'exclure du droit aux suppléments que les ménages propriétaires d'un bien immobilier de grande valeur. Il est également suffisamment élevé pour que les familles nombreuses ne soient pas pénalisées.

A.4.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir, en réponse aux arguments du Collège réuni, que la hauteur du plafond prévu étant fixée par arrêté, il ne relève pas de la compétence de la Cour de vérifier si ce montant est conforme à la Constitution. Elle soutient également que le Collège réuni ne démontre pas que les données fiscales relatives au revenu cadastral des seuls biens autres que l'habitation propre seraient difficiles à obtenir.

A.4.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* soutient que depuis qu'existe le « Point de contact central des comptes et contrats financiers » au sein de la Banque nationale de Belgique, le patrimoine mobilier est aisément identifiable. Une proposition de loi est d'ailleurs à l'examen à la Chambre des représentants pour permettre aux CPAS d'avoir accès à ce point de contact afin de vérifier l'exactitude des déclarations de comptes des personnes qui sollicitent le revenu d'intégration ou une aide sociale.

A.4.3. En ce qui concerne la cinquième question préjudicielle, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir que c'est seulement la régression législative en vertu de laquelle il n'est plus possible d'exclure le revenu cadastral du bien servant de résidence principale des revenus cadastraux pris en compte qui est soumise à la Cour. Elle considère comme spéculatif le raisonnement du Collège réuni selon lequel le montant du plafond aurait été fixé plus bas si ce plafond avait été prévu quand le revenu cadastral était exclu du calcul par le législateur ordonnanciel.

A.5. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle et l'allégation selon laquelle le fait d'être propriétaire d'un bien immobilier constitue une charge pour la plupart des familles puisque ce bien est le plus souvent financé par un emprunt hypothécaire, le Collège réuni répond que l'emprunt n'enlève en rien la valeur économique du bien détenu et que les personnes locataires de leur logement sont également débitrices d'un loyer, qui n'est pas pris en compte pour déterminer si un ménage a droit aux suppléments sociaux.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. Les questions préjudicielles concernent l'exclusion du droit aux suppléments sociaux aux allocations familiales en cas de dépassement d'un plafond relatif aux revenus cadastraux du ménage, prévue à l'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales » (ci-après : l'ordonnance du 25 avril 2019).

B.2.1. L'article 9 de l'ordonnance du 25 avril 2019, tel qu'il a été modifié en dernier lieu par l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 15 décembre 2022 « modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 établissant le circuit de paiement des prestations familiales et l'ordonnance du 25 avril 2019 réglant l'octroi des prestations familiales » (ci-après : l'ordonnance du 15 décembre 2022), dispose :

« L'allocation familiale de base visée à l'article 7, *b)*, est majorée d'un supplément social aux conditions suivantes :

1° lorsque les revenus annuels du ménage n'atteignent pas 31.000 euros, le supplément social s'élève :

a) dans une famille comptant un enfant bénéficiaire unique, à :

- 40 euros pour un enfant de 0 à 11 ans;

- 50 euros pour un enfant de 12 à 24 ans;

b) dans une famille comptant 2 enfants bénéficiaires, pour chaque enfant bénéficiaire, à :

- 80 euros pour un enfant de 0 à 11 ans s'il est élevé dans une famille monoparentale ou 70 euros dans le cas contraire;

- 90 euros pour un enfant de 12 à 24 ans s'il est élevé dans une famille monoparentale ou 80 euros dans le cas contraire;

c) dans une famille comptant 3 enfants bénéficiaires et plus, pour chaque enfant bénéficiaire, à :

- 130 euros pour un enfant de 0 à 11 ans s'il est élevé dans une famille monoparentale ou 110 euros dans le cas contraire;

- 140 euros pour un enfant de 12 à 24 ans, s'il est élevé dans une famille monoparentale ou 120 dans le cas contraire;

2° lorsque les revenus annuels du ménage se situent entre 31.000 euros et moins de 45.000 euros, le supplément social s'élève à :

a) 25 euros dans une famille comptant 2 enfants bénéficiaires, pour chaque enfant bénéficiaire;

b) 72 euros dans une famille comptant 3 enfants bénéficiaires et plus, pour chaque enfant bénéficiaire.

En toute hypothèse, les suppléments prévus au présent article ne sont pas dus lorsque les revenus cadastraux, figurant au titre IX du Code des impôts sur les revenus 1992, de l'allocataire et ceux de son conjoint avec lequel il cohabite ou de la personne avec laquelle il forme un ménage de fait, dépassent un plafond établi selon les modalités fixées par le Collège réuni ».

B.2.2. Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 avril 2019 exposent :

« Cette disposition détermine les montants des suppléments sociaux dus par enfant bénéficiaire. Ceux-ci ne sont pas dus lorsque les revenus bruts imposables de la famille atteignent au moins 45.000 euros.

Sous 31.000 euros, les suppléments sociaux sont fonction de l'âge de l'enfant, de la taille de la famille et du fait que la famille soit monoparentale ou non.

Entre 31.000 euros et 45.000 euros, les suppléments sociaux sont dus en fonction de la taille de la famille : la famille doit compter au moins deux enfants bénéficiaires.

Cependant, lorsqu'un déséquilibre est constaté entre le montant des revenus bruts imposables de la famille et le montant des revenus cadastraux dus par celle-ci, aucun supplément social n'est dû, selon des modalités à fixer par le Collège réuni » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, B-160/1, p. 13).

Et :

« Le Collège réuni a donc choisi d'allouer les moyens budgétaires disponibles aux familles bruxelloises qui en ont le plus besoin, tout en prévoyant un montant de base élevé qui tient la comparaison avec les autres entités fédérées » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, B-160/2, p. 30; voy. également pp. 31 et 35).

B.3.1.1. Le texte du second alinéa de cette disposition correspond en substance à celui qui avait été adopté à l'origine. L'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019 disposait ainsi initialement :

« En toute hypothèse, les suppléments prévus au présent article ne sont pas dus lorsque les revenus cadastraux servant de base à l'imposition des revenus de l'allocataire et ceux de son conjoint avec lequel il cohabite ou de la personne avec laquelle il forme un ménage de fait, dépassent un plafond établi selon les modalités fixées par le Collège réuni ».

B.3.1.2. Au sujet de ce dépassement des revenus cadastraux visé à l'alinéa 2, il avait été précisé ce qui suit dans les travaux préparatoires :

« Un groupe de travail au sein d'Iriscare se charge de l'étude, de l'analyse et de l'implémentation d'un test RC qui catégorise les familles sur la base du revenu cadastral affecté à d'autres usages. Une possibilité serait d'appliquer le test en vigueur en Flandre où le triple du montant du revenu cadastral indexé des immeubles affectés à d'autres usages ne peut dépasser 20 % des revenus annuels du ménage, hors revenu cadastral; d'après les analyses du CSB (Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck), ce test permet d'identifier 6 % des familles ayant droit à des suppléments sociaux. À partir du 1er janvier 2021, un ménage dont les revenus immobiliers seraient disproportionnellement élevés, pourrait ainsi ne plus avoir droit aux suppléments sociaux. Par revenu cadastral affecté à d'autres usages, on entend le revenu cadastral de biens immobiliers à l'exclusion de l'habitation familiale et du bien immobilier

utilisé pour l'activité indépendante » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, B-160/2, pp. 30-31).

B.3.2.1. Par l'article 7 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 juillet 2021 « portant des dispositions diverses en matière de prestations familiales » (ci-après : l'ordonnance du 22 juillet 2021), le législateur ordonnanciel avait notamment inséré dans cet alinéa les mots « qui concernent les biens immobiliers qui ne sont pas utilisés comme résidence principale ni à des fins commerciales propres ». Ainsi modifié, l'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019 disposait :

« En toute hypothèse, les suppléments prévus au présent article ne sont pas dus lorsque les revenus cadastraux, figurant au titre IX du Code des impôts sur les revenus 1992, de l'allocataire et ceux de son conjoint avec lequel il cohabite ou de la personne avec laquelle il forme un ménage de fait, qui concernent les biens immobiliers qui ne sont pas utilisés comme résidence principale ni à des fins commerciales propres, dépassent un plafond établi selon les modalités fixées par le Collège réuni ».

B.3.2.2. Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 22 juillet 2021 exposent :

« [...] seul le revenu cadastral relatif aux biens immobiliers qui ne sont pas utilisés comme résidence principale ni à des fins commerciales propres, sera pris en compte. Cette clarification permet de mieux évaluer la capacité financière réelle de la famille. De cette façon, on évite la prise en compte du revenu cadastral de la maison familiale » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2020-2021, B-73/1, p. 6).

Le législateur ordonnanciel avait par ailleurs réitéré sa volonté que « les sources budgétaires disponibles soient utilisées de manière optimale au profit des familles qui ont le plus besoin d'un soutien financier supplémentaire » (*ibid.*, p. 8).

B.3.3.1. Par l'article 14 de l'ordonnance du 15 décembre 2022, le législateur ordonnanciel est revenu sur cette modification et a supprimé de l'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019 les mots « qui concernent les biens immobiliers qui ne sont pas utilisés comme résidence principale ni à des fins commerciales propres », ce qui a donné lieu à la version de cette disposition sur laquelle la Cour est interrogée.

B.3.3.2. Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 15 décembre 2022 exposent :

« Dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre du calcul de revenu cadastral, et suite à des concertations avec les instances fiscales compétentes, il s'est avéré que la communication des données concernant les biens immobiliers utilisés comme résidence principale ou à des fins commerciales propres n'était pas réalisable en pratique.

L'impossibilité de pouvoir disposer de ces informations nécessite de revoir le texte légal actuel et de supprimer l'exception prévue concernant le revenu cadastral des biens immobiliers précités.

Toutefois, le plafond des revenus cadastraux sera déterminé en veillant à ce que les familles bruxelloises les plus vulnérables financièrement puissent maintenir leur droit aux suppléments sociaux » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2022-2023, B-133/1, p. 12).

Et :

« Un tel plafond permet de résoudre l'inéquité de traitement entre les familles affichant un même revenu fiscal mais dont certaines bénéficient de revenus locatifs. On rappellera à cet égard que moins de 40 % des ménages bruxellois sont propriétaires et que les familles pauvres accèdent moins souvent encore à la propriété immobilière. Le revenu cadastral moyen en Région de Bruxelles-Capitale s'élève à 1.640 euros pour une maison et à 1.070 euros pour un appartement. À titre indicatif, si le plafond de revenu cadastral était fixé à 1.800 euros – soit bien au-delà des revenus cadastraux moyens –, seules 6,8 % des familles bruxelloises seraient exclues du droit aux suppléments sociaux; s'il était fixé à 2.000 euros, ce ne seraient que 4,8 % des familles. On voit qu'un nombre réduit de ménages seraient concernés, et qu'il s'agirait de familles dont le revenu cadastral est largement supérieur à celui de la moyenne des ménages bruxellois, et dont on peut légitimement soupçonner que les revenus réels sont supérieurs aux revenus fiscaux » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2022-2023, B-133/2, p. 9).

B.3.3.3. Par l'article 8/1 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 24 octobre 2019 « fixant les conditions d'octroi des suppléments sociaux et de certains suppléments prévus dans la Loi générale relative aux allocations familiales », tel qu'il a été inséré par l'arrêté du 1er juin 2023, le montant du plafond précité a été fixé à 2 000 euros.

B.4.1. En vertu de l'article 10 de l'ordonnance du 25 avril 2019, « le paiement des suppléments sociaux est effectué provisionnellement, dans l'attente des données fiscales établissant les revenus annuels du ménage permettant la prise d'une décision définitive ».

B.4.2. Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 25 avril 2019 exposent :

« Le système de paiement provisionnel qui sera mis en place veillera à éviter au maximum le paiement d'indus. Ainsi, on examinera la possibilité d'octroyer à titre provisionnel des suppléments sociaux sur la base de flux de revenus émanant de sources authentiques (revenus de remplacement du chômage, revenus d'invalidité) et au moyen d'un formulaire de demande. L'attention des assurés sociaux sera attirée sur le caractère provisoire de l'octroi de ces suppléments et sur la vérification *a postériori* du bien-fondé de ceux-ci lorsque les données fiscales les concernant seront connues. Pour les opérateurs, ce sera également l'occasion de repréciser les lignes directrices du nouveau modèle bruxellois à chaque ménage » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2018-2019, B-160/2, pp. 34-35).

Quant à la recevabilité

B.5.1. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.5.2. Par la troisième question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour s'il est discriminatoire que la disposition en cause prenne en compte les revenus cadastraux sans distinguer selon que, parmi ces revenus, figure celui du bien affecté à la résidence principale. Les revenus cadastraux de la demanderesse devant la juridiction *a quo* comprennent le revenu cadastral du bien affecté à sa résidence principale. Il n'est dès lors pas manifestement inutile de répondre à la question préjudicielle.

L'exception d'irrecevabilité de la troisième question préjudicielle, soulevée par l'ASBL « Parentia Brussels », est rejetée.

Quant au fond

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle

B.6. La juridiction *a quo* demande à la Cour s'il est discriminatoire que l'exclusion prévue à l'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance du 25 avril 2019 s'applique indépendamment de ce que,

parmi les revenus cadastraux pris en compte, figure ou non le revenu cadastral du bien affecté à la résidence principale de l'allocataire. Cela revient à interroger la Cour sur l'identité de traitement entre les ménages dont les revenus cadastraux ne dépassent le plafond fixé que si l'on prend en compte le revenu cadastral du bien servant de résidence principale et les ménages dont les revenus cadastraux dépasseraient ce plafond même si l'on ne tenait pas compte du revenu cadastral du bien servant de résidence principale, car leurs biens immobiliers autres génèrent à eux seuls des revenus cadastraux dépassant ce plafond.

B.7.1. Les biens immobiliers utilisés comme résidence principale diffèrent par essence des autres biens immobiliers. Ces deux catégories présentent certes pour les propriétaires une valeur de rapport, exprimée dans le revenu cadastral, mais la première ne génère en règle aucun revenu effectif, contrairement à la seconde qui en produit en général, puisqu'elle peut rapporter des loyers. La première catégorie de biens immobiliers ne peut donc pas accroître les revenus disponibles des ménages. Leurs propriétaires en supportent pourtant généralement les charges, telles que le remboursement d'un emprunt hypothécaire contracté en vue de leur acquisition, ce qui peut grever le budget des ménages de la même manière que la débition de loyers mensuels. Par conséquent, eu égard à l'objectif du législateur ordonnanciel de n'allouer les moyens budgétaires disponibles qu'aux familles bruxelloises qui en ont le plus besoin, il n'est pas raisonnablement justifié d'inclure le revenu cadastral du bien immobilier utilisé comme résidence principale dans le montant ne pouvant excéder le plafond fixé.

B.7.2. La disposition en cause n'est donc pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle prévoit l'exclusion du droit aux suppléments sociaux en cas de dépassement du plafond par les revenus cadastraux du ménage, sans exclure des revenus cadastraux pris en compte le revenu cadastral du bien immobilier servant de résidence principale.

En ce qui concerne les autres questions préjudicielles

B.8. Compte tenu de la réponse donnée à la troisième question préjudicielle, il n'est pas nécessaire de répondre aux autres questions préjudicielles.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 9, alinéa 2, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 « réglant l'octroi des prestations familiales » viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit l'exclusion du droit aux suppléments sociaux en cas de dépassement du plafond par les revenus cadastraux du ménage, sans exclure des revenus cadastraux pris en compte le revenu cadastral du bien immobilier servant de résidence principale.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 octobre 2026.

Le greffier, Le président,

Frank Meersschaut Pierre Nihoul