

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 18 juin 1981, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "organisant une aide familiale garantie", a donné le 22 septembre 1981 l'avis suivant :

La proposition de décret que MM. A. LAGASSE et J.E. HUMBLET ont déposée le 7 janvier 1981 sur le bureau du Conseil de la Communauté française a pour objet d'organiser "une aide familiale garantie" (1).

L'aide familiale prévue par la proposition de décret l'est en faveur de la "personne physique qui a un enfant à sa charge exclusive ou principale et pour lequel il ne bénéficie d'allocations familiales à quelque titre que ce soit" (article 1er). Cette aide est assurée par l'attribution d'une "allocation mensuelle" et d'une "allocation de naissance" (article 2). En règle générale, "l'aide familiale est accordée après une enquête, sur les ressources"; elle peut, toutefois, être accordée sans enquête sur les ressources : a) "à la personne qui bénéficie d'une allocation en vertu de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence; b) à la personne qui bénéficie d'une allocation en vertu de la loi du 1er avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées" (article 3).

Les dispositions de la proposition reprennent, pour une grande part, celles de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties, modifiée par l'arrêté royal n° 6 du 11 octobre 1978. Il ressort de l'analyse du texte de la proposition et des considérations invoquées dans ses développements que la proposition tend à remplacer, pour la Communauté française, ladite loi du 20 juillet 1971.

.../...

-----  
(1) Doc. Conseil de la Communauté française, sess. 1980-1981, n° 70/1.

Pour justifier la compétence de la Communauté, les auteurs de la proposition invoquent l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. La disposition citée est rédigée comme suit :

"Article 5. § 1er. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution sont :

...

II. En matière d'aide aux personnes :

- 1° La politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants".

Pour déterminer l'étendue de la compétence de la Communauté, il faut tenir compte de ce qu'aucune disposition de la loi spéciale ne transfère à la Communauté la matière de la "sécurité sociale", matière qui comprend celle des "allocations familiales". Comme on le relèvera ci-dessous, selon des déclarations formelles faites à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale, cette dernière matière des "allocations familiales" n'est pas comprise dans la "politique familiale" mentionnée à l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale.

L'exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles commente comme suit la portée de l'article 5, § 1er, 2°, qui donne compétence à la Communauté en matière "d'aide aux personnes", notamment pour "a) la politique familiale et toutes les formes d'aide et d'assistance aux enfants" :

"En matière d'aide aux personnes, la Communauté est compétente, en vertu du § 1er, 2°, pour :

- a) En matière de politique familiale et d'aide et d'assistance aux enfants, notamment pour :

- 1° L'aide et l'assistance matérielle, sociale, psychologique, morale et éducative aux enfants en ce compris, la politique d'accueil des enfants, soit que cette aide et cette assistance soient données directement, soit par la voie d'associations et institutions, en ce compris l'Oeuvre nationale de l'enfance.

.../...

2° L'aide morale et sociale à la famille, notamment par l'agrégation et la subsidiation de services d'aide aux familles, des centres de formation d'aides familiales et des maisons maternelles" (1).

Le rapport de la Commission du Sénat reprend le commentaire fait dans l'exposé des motifs mais ajoute cette indication importante :

"Par contre, la Communauté n'est pas compétente en matière d'allocations familiales, étant entendu qu'il s'agit d'une des branches de la Sécurité sociale" (2).

A la Commission de la Chambre des Représentants, une longue discussion a lieu au sujet de l'étendue de la compétence de la Communauté en matière d'aide aux personnes, et notamment en matière de politique familiale (3).

Un membre de la Commission estime insuffisant le transfert de compétence à la Communauté en matière d'aide aux personnes, en faisant valoir, parmi d'autres exemples, que si "la politique familiale devient une matière personnalisable", "la matière des allocations familiales reste nationale" (4). Ce membre demande notamment si les Communautés pourront éventuellement verser des allocations familiales complémentaires (5).

.../...

-----

(1) Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, page 7.

(2) Doc. parl. Sénat, n° 434/2, page 125.

(3) Doc. parl. Ch. sess. 1979-1980, n° 627/10, pages 59-76.

(4) Doc. parl. Ch. cité, page 61.

(5) Loc. cit.

Ultérieurement le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement a donné les explications suivantes :

"L'expression "politique de la famille", "politique du troisième âge", etc., a été retenue intentionnellement pour qu'aucun doute ne subsiste quant au transfert de la responsabilité des politiques à mener en ces différents domaines, sauf les limitations explicitement prévues et commentées dans le rapport (Doc. Sénat, n° 434/2).

Cela signifie qu'en ce qui concerne la compétence des Communautés, les énoncés qui figurent dans le projet de loi sont donnés à titre exemplatif et non limitatif. Par contre, les exceptions prévues sont énumérées de manière limitative" (1).

Le Ministre indique ensuite les raisons des restrictions apportées à la compétence des Communautés :

"Ces restrictions portent soit sur les réglementations qui visent à éviter des discriminations possibles entre les citoyens ou des disparités éventuelles au niveau du statut du personnel (C.P.A.S.), soit sur des domaines qui se rapportent à la sécurité sociale" (2).

Au sujet de l'exercice de leur compétence par les Communautés, le Ministre fait cette observation générale :

"Il appartiendra aux Communautés de concevoir les politiques nouvelles qui leur paraîtront se justifier, soit pour répondre aux nouvelles exigences d'une meilleure solidarité, soit pour faire face aux transformations des mœurs" (3).

.../...

-----  
(1) Doc. parl. Ch. cité, page 70.

(2) Loc. cit.

(3) Loc. cit.

En ce qui concerne l'étendue de la compétence de la Communauté en matière de politique familiale, le Ministre formule les précisions suivantes, en répondant notamment à la question indiquée plus haut, qui avait été posée par un des membres de la Commission :

"Les centres prématrimoniaux, matrimoniaux et familiaux (P.M.F.) font partie de la compétence des Communautés.

En ce qui concerne les allocations familiales, les Communautés ne peuvent instaurer des avantages supplémentaires" (1).

Le Ministre est encore appelé à répondre à des questions analogues :

"Un membre demande si la Communauté peut intervenir en ce qui concerne le montant minimum du revenu garanti par la loi aux personnes qui sont dans le besoin.

Le Ministre précise que cette intervention est impossible dans le système de la sécurité sociale

A la question de savoir si la Communauté peut intervenir en ce qui concerne le minimum vital aux personnes âgées, la réponse du Ministre de la Santé publique et de l'Environnement est négative car il s'agit d'une para-sécurité sociale" (2).

Le membre de la Commission qui avait posé les questions "fait observer que la para-sécurité sociale est une nouvelle notion introduite par le Ministre" (3). Mais aucun passage du rapport n'indique que la Commission aurait rejeté la conception selon laquelle, comme la sécurité sociale, la "para-sécurité sociale" constitue une matière nationale.

.../...

-----  
(1) Doc. parl. Ch. cité, p. 71.

(2) Loc. cit.

(3) Loc. cit.

De ce qui précède, il ressort qu'à l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, le législateur a entendu la notion de "politique familiale" dans un sens conventionnel particulier puisqu'il a refusé d'y inclure ce qui relève de la sécurité sociale et notamment la matière des allocations familiales. Les règles de compétence établies par la loi spéciale obligent donc à opérer une distinction - extrêmement délicate - entre, d'une part, les allocations familiales et, d'autre part, les autres formes de politique familiale.

L'aide familiale prévue par la proposition est subordonnée à des conditions objectives fixées par les dispositions générales qui seront établies par le décret et par une décision de l'Exécutif de la Communauté, auquel le décret donne habilitation à cet effet (article 3). Cette aide exige sans doute un examen de la situation individuelle du demandeur puisqu'elle n'est accordée qu'"après une enquête sur les ressources" (article 3). Mais cette aide consiste exclusivement en l'octroi d'une allocation mensuelle et une allocation de naissance et elle n'exige pas l'établissement de rapports personnels entre le bénéficiaire de l'aide et celui qui attribue effectivement celle-ci : soit l'autorité publique compétente ou un de ses agents, soit un dirigeant ou un membre du personnel d'une institution agréée. Or, en classant parmi les "matières personnalisables", diverses formes d'"aide aux personnes", le législateur a visé, sinon de manière exclusive du moins principalement, des formes d'aide impliquant des rapports de caractère personnel avec les bénéficiaires de celle-ci. Il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne l'aide morale et sociale à la famille exercée par des services d'aide aux familles ou des centres de formation d'aides familiales, qui est indiquée dans l'exposé des motifs (1). Il en est également ainsi en ce

.../...

-----  
(1) Doc. parl. cité n° 434/1, page 7.

qui concerne la politique d'aide sociale, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, la politique des handicapés, et la politique du troisième âge visées par les dispositions de l'article 5, § 1er, II, 2°, 3°, 4° et 5°, lesquelles excluent la compétence de la Communauté précisément pour l'établissement des règles générales relatives aux nombreux objets indiqués. La conception ainsi adoptée par le législateur concorde avec la conception des "matières personnalisables" qui a été énoncée dès l'introduction de cette notion. En effet, l'exposé des motifs du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles indique comme le caractère des matières personnalisables, le fait qu'elles sont "étroitement liées à la vie de l'individu dans sa communauté" (1). L'emploi de cette formule a été relevé par le Conseil d'Etat dans son avis (2). La même formule a été reprise dans le texte originel de l'exposé des motifs du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés, dont le Premier Ministre a saisi le Conseil d'Etat le 14 mai 1979; le Conseil d'Etat a de nouveau relevé dans son avis l'emploi de cette formule (3). Si générale que soit celle-ci, elle constitue, à défaut de l'indication de critères précis (4), un élément fort important pour déterminer la portée de la notion de "matières personnalisables", qu'une proposition de révision déposée peu de jours avant que le Conseil d'Etat n'ait été saisi du projet de loi spéciale, avait pour objet de consacrer par un paragraphe 2bis destiné à être inséré dans l'article 59bis de la Constitution (5)

.../...

-----

(1) Doc. parl. Ch. sess. 1977-1978, n° 461/1, page 28.

(2) Doc. n° 461/25, pages 2-3.

(3) Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 261/1, annexe I, pages 34-35

(4) Dans son avis, le Conseil d'Etat avait indiqué le défaut d'établissement de tels critères (doc. cit. pp. 34-35).

(5) Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/1

(6) Le Conseil d'Etat a cité la formule dont il s'agit dans son avis L. 14.172/2 du 30 juin 1981 sur la proposition de décret tendant à rendre obligatoire la vaccination anti-rubéoleuse.

Par ailleurs, comme l'observation en a été faite en tête du présent avis, sous réserve de certaines modifications, les dispositions de la proposition de décret reprennent les dispositions de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties. Or, il ressort de l'économie et des travaux préparatoires de cette loi que le régime de prestations familiales établi par celle-ci a été conçu comme un régime d'allocations familiales à caractère complémentaire. Les développements de la proposition devenue la loi du 20 juillet 1971 déclarent en effet : "... La présente proposition de loi vise donc à créer pour le secteur des allocations familiales, un régime résiduaire destiné à assurer le bénéfice des allocations aux enfants actuellement exclus d'un régime obligatoire" (1). La loi du 20 juillet 1971 donne à une des prestations familiales prévues, la dénomination d'"allocation familiale" (article 1er, 2°). Accessoirement on peut invoquer que la loi charge l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés du paiement des prestations familiales.

Rien ne permet de supposer que lors de l'adoption de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur se soit fait - au sujet de la nature des "prestations familiales" complétant les allocations familiales au sens strict - une conception différente de celle qui avait inspiré la loi du 20 juillet 1921.

.../...

-----

(1) Proposition de loi de M. C. DE CLERCK, doc. parl. Sénat, sess. 1969-1970, n° 80, p. 2; Pasinomie 1971, page 1414.

En conclusion, l'instauration d'un régime de prestations familiales complétant les régimes d'allocations familiales au sens strict, telle qu'elle est réglée par la loi du 20 juillet 1971, et telle que la proposition de décret tend à la régler à nouveau sous une dénomination différente, doit être considérée comme ressortissant à la sécurité sociale et comme étant, dès lors, de la compétence du législateur national; elle ne constitue pas une forme de politique familiale classée par l'article 5, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale parmi les "matières personnalisables" dévolues aux Communautés.

-----

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,  
H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,  
Ch. HUBERLANT,  
R. PIRSON, assesseurs de la  
C. DESCHAMPS, section de législation,  
Madame : M. VAN GERREWEY, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. SALMON, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.