



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.373/2
du 17 mai 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone concernant la fixation des facteurs de rattachement déterminant le champ d'application personnel des dispositions légales et réglementaires prises par les entités fédérées ainsi que la budgétisation, l'imputation des prestations familiales payées pour les entités fédérées et la mise en œuvre effective des dispositions modificatives communes proposées par le Comité de gestion de FAMIFED'

Le 21 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone concernant la fixation des facteurs de rattachement déterminant le champ d'application personnel des dispositions légales et réglementaires prises par les entités fédérées ainsi que la budgétisation, l'imputation des prestations familiales payées pour les entités fédérées et la mise en œuvre effective des dispositions modificatives communes proposées par le Comité de gestion de FAMIFED'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 mai 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ^(*), à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'accord de coopération du 14 juillet 2016, auquel l'avant-projet de décret soumis pour avis entend donner assentiment, contient les facteurs de rattachement sur la base desquels est fixée la compétence territoriale des autorités compétentes en matière de prestations familiales, ainsi que des dispositions concernant la prise en charge financière de ces prestations par les différentes autorités et leur imputation à ces dernières.

Conformément à l'article 94, § 1^{er} *bis*, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', un accord de coopération portant sur ces règles doit être conclu par les autorités compétentes durant la période transitoire mentionnée dans cette disposition ¹.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 mars 2016 'relatif au fonctionnement du Comité « Familles » au sein de l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles',

« Dans l'attente du transfert effectif de la compétence, le Comité 'Familles' remet dans les deux mois un avis au Gouvernement sur tous avant-projets de décrets, propositions de décrets ou projets d'arrêtés à portée réglementaire tendant à modifier la législation ou la réglementation régionales relatives à la politique familiale ou aux prestations familiales ».

Cet avis a été sollicité mais n'a pas encore été rendu. L'auteur de l'avant-projet veillera à la parfaite exécution de cette formalité.

(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir par exemple l'avis n° 58.484/VR donné le 15 décembre 2015 sur un avant-projet de décret wallon 'modifiant la loi générale relative aux allocations familiales' et, plus particulièrement, l'avis n° 56.739/1/3 donné le 24 octobre 2014 sur des amendements du Gouvernement au projet devenu le décret du 19 décembre 2014 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 132/4, pp. 81 à 83).

2. L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose que

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Pour avoir égard à l'article 4, 2^o, du décret du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', le décret doit faire clairement apparaître qu'il règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution « en vertu de l'article 138 de la Constitution ».

L'avant-projet doit dès lors débiter par un article 1^{er} nouveau énonçant que

« Le présent décret règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution ».

L'intitulé pourrait également être adapté en ce sens.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

DISPOSITIF

Article 5

L'article 5 de l'accord de coopération porte sur les cas dans lesquels l'ensemble des entités ou certaines d'entre elles adoptent en parallèle les mêmes dispositions décrétales ou réglementaires proposées par le Comité de gestion de FAMIFED.

Cet article ne peut méconnaître l'article 94, § 1^{er}*bis*, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. Pour autant qu'elles entrent en vigueur avant que les entités fédérées n'assurent elles-mêmes la gestion administrative et le paiement, les dispositions décrétales ou réglementaires mises en œuvre selon la procédure de « l'adoption unilatérale conjointe » dont il est question à l'article 5 de l'accord de coopération, ne peuvent porter que sur des modifications ne concernant pas des « éléments essentiels [...] de la gestion administrative et [du] paiement [des prestations familiales] ou [les] règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ». En effet, l'article 94, § 1^{er}*bis*, alinéa 3, de la loi spéciale du

8 août 1980 prévoit que des modifications aux éléments essentiels de la gestion administrative ou du paiement ou aux règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ou le paiement des prestations familiales peuvent uniquement être apportées de manière conjointe par les entités fédérées concernées « par accord de coopération après concertation avec les institutions visées à l'alinéa 1^{er} »².

Article 6

Conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs compétents.

Selon son article 6, l'accord de coopération « produit ses effets le 1^{er} juillet 2014 après approbation par les législateurs compétents des entités fédérées ».

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général³.

Les auteurs du projet seraient dès lors bien avisés de préciser l'objectif d'intérêt général qui requiert la rétroactivité, soit dans l'exposé des motifs du décret d'assentiment, soit au cours des débats parlementaires relatifs à ce décret.

Article 7

À l'article 7 de l'accord de coopération du 14 juillet 2016, les parties concernées manifestent l'intention de conclure, selon le cas, un accord de coopération ou un protocole de coopération sur certaines matières.

² Voir notamment l'avis n° 58.213/VR donné le 10 novembre 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone 'modifiant différents arrêtés royaux en matière de prestations familiales en ce qui concerne la fixation des droits aux allocations familiales en cas de chômage non indemnisé', observation n° 7.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle ; voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2.

Il doit être observé à cet égard que, si cet accord de coopération à conclure devait porter sur l'échange ou la centralisation de données, l'autorité fédérale devrait être partie à cet accord conformément à l'article 94, 1^{er} *bis*, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour autant qu'il concerne la période antérieure au 1^{er} janvier 2020.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT