



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.594/2
du 26 juin 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 transposition dans la législation des prestations familiales de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre'

Le 24 mai 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 transposition dans la législation des prestations familiales de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 juin 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

1. L'accord de coopération du 17 juin 2016 auquel l'avant-projet de décret soumis pour avis entend donner assentiment, a pour objet de transposer, en ce qui concerne le secteur des prestations familiales, l'article 12, paragraphe 1, e), et paragraphe 2, b), de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre'.

L'article 12, paragraphe 1, e), de la directive 2011/98/UE prévoit en principe un droit à l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers visés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2011/98/UE, à savoir les ressortissants de pays tiers qui travaillent ou peuvent travailler légalement dans l'Union européenne (ci-après : ressortissants de pays tiers), en ce qui concerne les branches de la sécurité sociale visées dans le règlement (CE) 883/2004¹. L'article 12, paragraphe 2, b), de la directive autorise toutefois les États membres à limiter ce droit à l'égalité de traitement pour les ressortissants de pays tiers qui n'occupent pas d'emploi ou qui n'ont pas occupé d'emploi et sont demandeurs d'emploi depuis au moins six mois. Par ailleurs, la directive permet aux États membres, en ce qui concerne les prestations familiales, de décider que ce droit à l'égalité de traitement ne s'applique pas à trois catégories bien déterminées de ressortissants de pays tiers.

2. L'accord de coopération tend à modifier deux dispositions légales du régime des prestations familiales qui requièrent une durée de séjour en Belgique avant que des ressortissants de pays tiers puissent bénéficier de certaines prestations familiales, à savoir la durée de séjour qui, dans le régime général des prestations familiales, est applicable aux attributaires étudiants (article 56sexies, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi générale du 19 décembre 1939 'relative aux allocations familiales' (LGAF)) et la durée de séjour applicable à l'attributaire qui demande les prestations familiales garanties (article 1^{er}, alinéa 7, de la loi du 20 juillet 1971 'instituant des prestations familiales garanties').

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

¹ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale'.

Eu égard aux exigences de 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 visée dans cet article ².

Les deux modifications tendent à instaurer, en ce qui concerne la durée de séjour, une égalité de traitement entre, d'une part, les Belges et les catégories de non-Belges déjà énumérés, respectivement, à l'article 56*sexies*, § 1^{er}, alinéa 2, LGAF et à l'article 1^{er}, alinéa 7, de la loi du 20 juillet 1971 et, d'autre part, les ressortissants de pays tiers visés à l'article 12, paragraphe 2, b), alinéa 1^{er}, de la directive 2011/98/UE et ne se trouvant pas dans l'un des cas de dérogation au principe de l'égalité de traitement en ce qui concerne les prestations familiales, conformément à l'article 12, paragraphe 2, b), deuxième alinéa, de la directive 2011/98/UE.

Autrement dit, la condition relative à la durée de séjour reste applicable aux ressortissants de pays tiers qui n'occupent pas d'emploi ou qui n'ont pas occupé d'emploi et sont demandeurs d'emploi depuis au moins six mois, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers autorisés à travailler pour une période ne dépassant pas six mois, admis afin de poursuivre des études ou autorisés à travailler sous couvert d'un visa.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. 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 comme suit :

« 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 prévue par les articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

2. L'article 2, alinéa 1^{er} 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', dispose :

« 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

² Voir, par exemple, l'avis 58.484/VR donné le 15 décembre 2015 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant la loi générale relative aux allocations familiales'.

la législation ou la réglementation régionales relatives à la politique familiale ou aux prestations familiales ».

L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Conformité avec le principe d'égalité

L'article 12 de la directive 2011/98/UE prévoit en principe l'égalité de traitement pour les ressortissants de pays tiers sur le plan de la sécurité sociale mais autorise les États membres à limiter ce droit dans certains cas.

L'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment garantit, en ce qui concerne les prestations familiales, l'égalité de traitement des catégories de ressortissants de pays tiers auxquelles la directive n'autorise pas d'exception, mais instaure une différence de traitement à l'égard de tous les ressortissants de pays tiers pour lesquels la directive permet aux États membres de prévoir une dérogation. Bien que cette différence de traitement soit autorisée par l'article 12, paragraphe 2, b), de la directive 2011/98/UE, elle ne découle pas nécessairement de cette disposition.

Il faut pouvoir justifier cette différence de traitement envers les ressortissants de pays tiers au regard du principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution. Dès lors que la différence de traitement ne découle pas nécessairement de l'article 12, paragraphe 2, b), de la directive 2011/98/UE, l'existence ou la transposition de cette disposition ne peut pas en soi constituer une justification adéquate.

Il est recommandé à l'auteur de l'avant-projet de justifier adéquatement la différence de traitement concernée, soit dans l'exposé des motifs du décret d'assentiment, soit au cours des débats parlementaires relatifs à ce décret.

DISPOSITIF

Article 4

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 on entend porter assentiment n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs compétents.

Selon son article 4, l'accord de coopération « produit ses effets le 1^{er} juillet 2016 après approbation par les législateurs compétents respectifs ».

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Il convient de rédiger un article 1^{er}, rédigé comme suit :

« Article premier. Le présent décret règle des matières visées aux articles 127 et 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution »⁴.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

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.

⁴ Ceci conformément à l'article 4, 2°, commun au décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et au décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 portant le même intitulé.