



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.627/2
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 les modifications à apporter à la réglementation relative aux allocations familiales'

Le 1^{er} juin 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 les modifications à apporter à la réglementation relative aux allocations familiales'.

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 14 juillet 2016, auquel l'avant-projet de décret soumis pour avis entend donner assentiment, modifie un certain nombre de dispositions légales et réglementaires relatives aux allocations familiales.

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 visée dans cet article ¹.

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.

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

¹ Voir l'avis C.E. 58.483/VR donné le 15 décembre 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant divers arrêtés royaux relatifs aux allocations familiales' ; 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' ; l'avis 58.485/VR donné le 15 décembre 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 octobre 1971 portant exécution de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties' ; l'avis 58.503/VR donné le 31 décembre 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'houdende wijziging van verschillende koninklijke besluiten betreffende de kinderbijslag'.

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 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

Articles 19 et 20

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

Les articles 19 et 20 de l'accord de coopération lui confèrent un effet rétroactif.

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 général ².

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 21

3. L'article 21 de l'accord de coopération précise que les dispositions exécutoires modifiées par ce dernier « peuvent être modifiées par les gouvernements respectifs des entités fédérées compétentes ».

Dès lors que cette habilitation concerne les dispositions de l'accord de coopération qui, même s'il s'agit de dispositions exécutoires, doivent être considérées comme des éléments essentiels de la gestion administrative et du paiement des prestations familiales

² 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.

ou comme des règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ou le paiement de ces prestations ³, il va sans dire que cette délégation ne peut s'interpréter qu'en ce sens que les gouvernements concernés ne pourront y recourir qu'après que les entités fédérées concernées, conformément à l'article 94, § 1^{er}bis de la loi spéciale du 8 août 1980, seront devenues pleinement compétentes pour réglementer les allocations familiales, en d'autres termes à partir du 1^{er} janvier 2020 ou, si elles décident avant le 1^{er} janvier 2020 d'assurer anticipativement la gestion administrative et le paiement des prestations familiales et si elles ont notifié cette décision conformément à l'article 94, § 1^{er}bis, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, à partir du 1^{er} janvier 2018 ou du 1^{er} janvier 2019, selon le cas.

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 Voir les avis mentionnés dans la note de bas de page 1.

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.