



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.403/2
du 5 novembre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des
prestations familiales’

Le 8 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Action sociale, de la Santé, de l'Égalité des chances, de la Fonction publique et de la Simplification administrative de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 novembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 novembre 2018.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 19 de l'avant-projet prévoit son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

L'article 136, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales', dispose ce qui suit :

« Le présent décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut fixer des dates d'entrée en vigueur spécifiques pour certains articles.

[...] ».

Il appartiendra ainsi au Gouvernement de déterminer la date d'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions contenues dans le décret du 8 février 2018.

Si l'intention du Gouvernement consiste à faire entrer en vigueur certaines dispositions modifiées par l'avant-projet de décret examiné à une date ultérieure à celle du 1^{er} janvier 2019, il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet de modifier l'entrée en vigueur de celui-ci, de manière à prévoir, à propos de chaque disposition envisagée, une date d'entrée en vigueur qui corresponde à son intention à ce sujet.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

C'est à l'article 5, § 4, alinéa 1^{er}, 4°, du décret du 8 février 2018 qu'il y a lieu d'abroger les mots « et qui a terminé ses études ou un apprentissage ».

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

Article 6

De l'accord de la déléguée de la Ministre, dans le nouvel alinéa dont l'insertion est projetée dans l'article 14 du décret du 8 février 2018, il y a lieu, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 5 de l'avant-projet, d'ajouter les mots « ou en cas de maintien de celui-ci conformément à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 7 » entre les mots « l'autorité parentale » et les mots « , le parent ».

Article 7

1. À l'article 7, c), il y a lieu d'écrire « au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, [...] ».
2. À l'article 7, d), plutôt que de reproduire l'entièreté de la phrase à remplacer, il sera écrit « au paragraphe 6, la dernière phrase est remplacée par la phrase suivante : [...] ».
3. La déléguée de la Ministre justifie la modification prévue à l'article 7, d), qui ne fait l'objet d'aucune explication dans le commentaire des articles, de la manière suivante :

« La proposition de modification de la seconde phrase de l'article 22, § 6, du DW consiste à :

- ajouter dans le texte originel 'tant que l'allocataire n'a pas désigné, parmi ces personnes, une autre par l'intermédiaire de laquelle il entend percevoir dorénavant ses prestations ou'.

- et à supprimer la fin ('ou par l'intermédiaire d'une autre personne') de [la] phrase originelle.

[...]

L'ajout de la partie de phrase permet à l'allocataire visé à la première phrase du paragraphe 6 (celui qui est dans l'impossibilité matérielle de percevoir les prestations familiales etc.) de revenir sur le choix du 'percepteur' des allocations familiales qu'il aurait posé ultérieurement pour en désigner un autre parmi les personnes visées à la première phrase (le conjoint, soit la personne avec laquelle l'allocataire forme un ménage de fait, soit un parent ou un allié de l'enfant bénéficiaire jusqu'au troisième degré inclusivement). Cette possibilité avait été oubliée dans la première version du texte.

Tandis que la suppression des mots 'ou par l'intermédiaire d'une autre personne' permet d'éviter des cessions de droit qui serait en contradiction avec l'article 1410, § 2, du Code judiciaire qui stipule que les AF sont incessibles et insaisissables ».

Cette explication figurera utilement dans le commentaire de l'article 7.

Article 8

Le commentaire de l'article tend à présenter la modification de l'article 35 du décret du 8 février 2018 comme étant de pure forme alors qu'elle touche aussi au fond puisque le président du Comité de gestion et son vice-président bénéficieront désormais d'une « rémunération » et non plus de « jetons de présence ».

Le commentaire sera complété pour en rendre compte.

Article 9

De l'accord de la déléguée de la Ministre, la modification prévue par l'article 9, à apporter à l'article 58, § 3, du décret du 8 février 2018, doit également être prévue à l'article 59, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du même décret, qui vise également, dans sa version actuelle, l'article 56, § 1^{er}, 4^o, du même décret.

Il convient par ailleurs, tant à l'article 58, § 3, qu'à l'article 59, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 8 février 2018, de tenir compte du fait que son article 56, § 1^{er}, est divisé en alinéas.

Article 11

L'article en projet prévoit une dérogation en faveur des caisses privées d'allocations familiales, associations sans but lucratif, à leur obligation, prévue par l'article 6 de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes', de convoquer tous les membres aux assemblées générales de l'association.

Le droit des associations est une compétence du législateur fédéral. Cette compétence n'exclut toutefois pas que des dérogations au droit commun des associations soient prévues par les législateurs des collectivités fédérées dans le cadre de l'exercice de leurs compétences propres. Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'il en va ainsi lorsque de telles dérogations sont justifiées en raison des missions de service public que des associations assument dans la mise en œuvre des politiques communautaires ou régionales ¹.

La disposition en projet doit également être examinée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 27 de celle-ci, qui garantit la liberté d'association, dans la mesure où elle prive les membres des associations concernées du droit d'être personnellement convoqués aux assemblées générales de leur association.

¹ C.C., 31 juillet 2008, n° 116/2008, B.5.2 et B.5.3.

En l'espèce, la disposition en projet est justifiée dans son commentaire

« au titre de simplification des procédures, dans la mesure où toutes les familles affiliées auprès d'une caisse sont des membres adhérents ».

La section de législation constate que la disposition en projet est visiblement inspirée de l'article 21 de la loi générale du 19 décembre 1939 'relative aux allocations familiales (LGAF)', qui prévoit une dérogation similaire pour les « caisses d'allocations familiales libres ». Toutefois, l'article 20, alinéa 2, de la même loi prévoit également que l'article 2^{ter} de la loi du 27 juin 1921 n'est pas applicable à ces caisses. Aux termes de cette dernière disposition,

« [l]es statuts de l'association peuvent fixer les conditions auxquelles des tiers qui ont un lien avec l'association peuvent être considérés comme membres adhérents de l'association. Les droits et obligations des membres, fixés par la présente loi, ne s'appliquent pas aux membres adhérents. Leurs droits et obligations sont fixés par les statuts ».

Contrairement à ce qu'indique le commentaire de l'article, les « membres adhérents » d'une association, à la différence des membres « ordinaires », ne doivent donc pas être convoqués aux assemblées générales. En outre, ni le décret du 8 février 2018 ni le présent avant-projet ne rendent l'article 2^{ter} de la loi du 27 juin 1921 inapplicable aux « caisses privées d'allocations familiales ». Enfin, l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement du 23 mai 2018 'relatif à l'agrément des caisses privées d'allocations familiales' prévoit que

« [l]es statuts des caisses privées d'allocations familiales [...] mentionnent les droits et obligations des allocataires, lesquels sont membres adhérents de la caisse privée ».

L'auteur de l'avant-projet est donc invité à réexaminer la disposition en projet afin de vérifier que la dérogation qu'elle prévoit est bien justifiée, tant sur la base de la jurisprudence prérappelée de la Cour constitutionnelle qu'au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 27 de celle-ci. Si tel est le cas, le commentaire de l'article gagnerait à exposer cette justification.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT