



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 66.791/2
du 6 janvier 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant l'indice pivot auquel sont rattachés les premiers plafonds de revenus visés aux articles 11 à 13 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, en exécution de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, du même décret'

Le 10 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Fonction publique, de l'Informatique, de la Simplification administrative, en charge des allocations familiales, du Tourisme, du Patrimoine et de la Sécurité routière de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant l'indice pivot auquel sont rattachés les premiers plafonds de revenus visés aux articles 11 à 13 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, en exécution de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, du même décret'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 janvier 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 janvier 2020.

*

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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet à l'examen porte exécution de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales'. Celui-ci habilite le Gouvernement à déterminer les indices pivots des montants des prestations familiales et des plafonds de revenus visés au titre III du décret comme suit :

« Art. 19. § 1^{er}. Les montants des prestations familiales et des plafonds de revenus visés au présent titre sont liés aux fluctuations de l'indice santé.

Les montants visés à l'alinéa 1^{er} :

1° sont rattachés à des indices pivots à déterminer par le Gouvernement ;

[...] ».

Ainsi que le confirme son intitulé, le projet ne fixe que l'indice pivot auquel sont rattachés les « premiers plafonds de revenus visés aux articles 11 à 13 ».

Il appartient au Gouvernement, conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', de faire les règlements nécessaires à l'exécution de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, du décret du 8 février 2018 dans son ensemble.

Par conséquent, l'auteur du projet veillera également à déterminer l'indice pivot auquel seront rattachés les montants du nouveau modèle de prestations familiales ainsi que les plafonds de revenus restant ¹.

Interrogée à ce sujet, la déléguée a indiqué

« qu'un autre projet d'arrêté sera déposé en première lecture dans le courant du mois de janvier au Gouvernement wallon afin de déterminer l'indice pivot applicable aux prestations familiales et aux deuxièmes plafonds de revenus. [...] Pour le reste des montants et plafonds, il fallait attendre afin de pouvoir rester dans les projections budgétaires et la trajectoire prévue pour les prochaines années à quel indice pivot ils devaient être rattachés. Sachant que le dernier dépassement datait de décembre 2018, il fallait attendre les prévisions afin de déterminer si un autre dépassement aurait lieu en 2019 avant l'entrée en vigueur des montants afin de déterminer à quel indice les

¹ Ainsi que les travaux préparatoires du décret du 8 février 2018 l'annonçaient à juste titre dans la liste des arrêtés du Gouvernement « à venir » : « AGW relatif aux indices-pivots auxquels seront rattachés les montants du nouveau modèle et les plafonds de revenus » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 989/1, p. 20).

rattacher. Ils seront liés à l'indice pivot 105.10 ».

Il est pris acte de cette explication.

L'auteur du projet doit également être en mesure d'expliquer pourquoi seuls les premiers plafonds de revenus fixés aux articles 11, § 1^{er}, alinéa 2, 12, alinéa 1^{er}, et 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 8 février 2018 font l'objet de la fixation de l'indice pivot, et non les seconds plafonds de revenus prévus par ces dispositions (50.000 euros bruts annuels).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

Le projet d'arrêté à l'examen porte exécution du décret du 8 février 2018, plus précisément de l'article 19, § 1^{er}, de celui-ci en déterminant l'indice pivot auquel sont rattachés les premiers plafonds de revenus visés aux articles 11 à 13.

Le décret du 8 février 2018 met en place un nouveau modèle de prestations familiales qui se veut, à la différence de l'ancien modèle, « simple et transparent »².

Comme l'a expliqué la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 195/2019 du 5 décembre 2019 :

« B.5.1. Dans le nouveau modèle, tous les enfants se voient accorder une allocation mensuelle de base d'un montant identique, indépendamment du nombre d'enfants au sein de la famille et de l'évolution de la configuration de celle-ci. [...]

B.5.2. L'allocation de base est susceptible d'être majorée d'un supplément dans certaines situations engendrant des charges particulières, en faveur notamment des familles monoparentales (compte tenu de leurs revenus) (article 12 du décret du 8 février 2018) ou encore des familles à bas revenus (article 13).

Un supplément spécifique est également prévu dans l'hypothèse d'un ménage comprenant au moins trois enfants, lorsque les revenus de celui-ci sont inférieurs aux plafonds de revenus fixés (article 11). [...] ».

En vertu de l'article 3 du décret du 8 février 2018, seuls les enfants bénéficiaires nés à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1^{er}, sauf exception expresse, bénéficient du nouveau régime des prestations familiales.

² *Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 989/1, p. 5.

Conformément à l'article 120 du décret du 8 février 2018, tel qu'il a été modifié par l'article 13 du décret du 20 décembre 2018, l'ancien régime prévu par la loi 'générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF)' reste maintenu, à titre transitoire, pour les enfants nés au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2, du décret.

En outre, les articles 121 et suivants du décret du 8 février 2018 tendent à appliquer aux enfants soumis à ce régime transitoire certaines mesures, essentiellement plus favorables, du nouveau régime. Il en va notamment ainsi de l'article 123 du décret du 8 février 2018, en vertu duquel les enfants soumis au régime transitoire bénéficient également de l'abandon de la condition relative au statut socioprofessionnel des parents pour l'octroi du supplément social :

« Pour l'octroi des suppléments visés à l'article 42bis, § 2, LGAF, en faveur des enfants nés au plus tard le 31 décembre de l'année qui précède la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1^{er}, il n'est plus tenu compte, à partir de ladite date fixée par le Gouvernement, des statuts spécifiques visés au paragraphe 1^{er} dudit article mais uniquement du plafond de revenus figurant à l'article 13, § 1, 1^o.

Pour ces mêmes enfants, les suppléments visés à l'article 42bis, § 2, LGAF et les suppléments visés à l'article 50bis LGAF ne sont pas cumulables, les suppléments visés à l'article 50bis prévalant ».

Cette mesure prévue à l'article 123 du décret

« permet de faire bénéficier du supplément [social] des personnes qui ne perçoivent que des revenus peu élevés de leur activité salariée ou indépendante, et qui, par le fait de leur travail, en étaient jusqu'alors exclues »³.

L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018 'exécutant l'article 136 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales' fixe l'entrée en vigueur des dispositions du décret du 8 février 2018 à des dates différentes, à savoir le 1^{er} janvier 2019 (en application de l'article 136, alinéa 1^{er}, du décret) et le 1^{er} janvier 2020 pour les dispositions suivantes (en application de l'article 136, alinéa 2, du décret) :

- « – l'article 7, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'article 8, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'article 9, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'article 10 ;
- l'article 11, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'article 12, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- à l'article 13, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- le montant visé à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o ;

³ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 989/1, p. 35.

- l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o ;
- l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2 ;
- le montant visé à l'article 13, § 2 ;
- l'article 13, § 3.

Dans l'attente de l'entrée en vigueur du montant de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, les montants prévus par les articles 42*bis*, § 2, et 50*ter*, de la LGAF restent d'application.

En attendant l'entrée en vigueur de l'article 9, l'allocation mensuelle de base visée à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, est celle prévue par l'article 40 de la LGAF ;

- l'article 14, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'article 15, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'article 16, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'article 17, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'article 18, uniquement pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 ;
- l'article 125 ».

Comme le synthétise la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 195/2019 du 5 décembre 2019,

« B.7. [...] Il résulte de cette disposition que le nouveau régime des prestations familiales s'applique aux enfants bénéficiaires nés à partir du 1^{er} janvier 2020 et que les enfants nés au plus tard la veille de cette date restent soumis au régime prévu par la LGAF, moyennant les dispositions transitoires prévues aux articles 120 et suivants du décret du 8 février 2018 [...] »⁴.

Dès lors que les articles 11 et 12 du décret du 8 février 2018 concernent le nouveau régime des prestations familiales, leur entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2020.

L'article 13 du décret du 8 février 2018 concerne lui aussi le nouveau régime des prestations familiales et son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2020, sauf pour ce qui concerne les plafonds de revenus. En effet, comme explicité plus haut, les enfants soumis au régime transitoire bénéficient également de l'abandon de la condition relative au statut socioprofessionnel des parents pour l'octroi du supplément social. Par conséquent, l'octroi des suppléments sociaux sera également fonction uniquement des revenus du ménage. Les plafonds visés à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, entrent donc en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

L'article 3 du projet s'aligne sur ces dates d'entrée en vigueur. Il prévoit que l'article 2, 1^o et 2^o (qui concerne les premiers plafonds visés aux articles 11 et 12), entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020, tandis que l'article 2, 3^o (qui concerne le premier plafond visé à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o), produit ses effets le 1^{er} janvier 2019.

⁴ Selon la Cour, cette différence de traitement entre enfants nés avant et après le 1^{er} janvier 2020 n'est d'ailleurs pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

En l'espèce, pour ce qui concerne l'article 2, 3°, dès lors que la rétroactivité qu'il prévoit trouve son fondement dans l'article 123 du décret du 8 février 2018 et qu'il s'agit de faire bénéficier aux enfants soumis au régime transitoire une mesure plus favorable, cette rétroactivité peut être admise.

La rétroactivité au 1^{er} janvier 2020 peut également être admise pour l'article 2, 1° et 2°⁵, dès lors qu'il s'agit de faire bénéficier les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 du nouveau régime des prestations familiales.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁵ Il y a lieu en conséquence, à l'article 3, alinéa 1^{er}, de remplacer les mots « entre en vigueur » par les mots « produit ses effets » (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 149 et formule F 4-5-1-3).