CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.015/2
du 7 octobre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution de l'article 95 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales'

‡LW-AHKURFABE-GIABFMW‡

Le 11 septembre 2020, 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 'portant exécution de l'article 95 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 octobre 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 Stéphane TELLIER, auditeur, et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 octobre 2020.

*

‡LW-AHKURFABE-GIABFMW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

1. L'arrêté en projet tend à déterminer les cas dans lesquels les caisses d'allocations familiales peuvent renoncer à récupérer des sommes auprès de leurs débiteurs. Il trouve son fondement légal dans l'article 95, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales'.

2. Telle qu'elle est exprimée dans le considérant figurant à l'alinéa 7 du préambule su projet, la volonté de son auteur est d'assurer la continuité des procédures de renonciation des récupérations appliquées par FAMIFED en matière de prestations familiales et éviter ainsi l'insécurité juridique. Le projet reproduit, à cette fin, les hypothèses de renonciation à la récupération en vigueur jusqu'alors, à savoir celles énoncées par « l'arrêté royal du 26 juin 1987 'portant exécution de l'article 119*bis* des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés' » (lire : 'portant exécution de l'article 119*bis* de la loi générale relative aux allocations familiales'), et abroge cet arrêté royal.

L'habilitation conférée au Gouvernement wallon par l'article 95, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018 diffère cependant de l'habilitation conférée au Roi par l'article 119*bis* de la loi générale du 19 décembre 1939 'relative aux allocations familiales (LGAF)' (ci-après : « la LGAF »), qui constitue le fondement légal de l'arrêté royal du 26 juin 1987 précité.

L'article 119*bis* de la LGAF est libellé comme suit :

> « Lorsque le recouvrement des sommes dues s'avère trop aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant des sommes à recouvrer, les organismes d'allocations familiales peuvent, dans les limites déterminées par le Roi, renoncer soit à toute poursuite par voie judiciaire en vue de la perception de ces sommes, soit à poursuivre le recouvrement de ces sommes par voie d'exécution forcée.
>
> Les organismes d'allocations familiales peuvent en outre renoncer à la récupération de sommes modiques, dans les limites fixées par le Roi, lorsqu'il n'est pas possible de procéder à la récupération de ces sommes par voie de retenues sur des allocations familiales ultérieurement dues ».

‡LW-AHKURFABE-GIABFMW‡

L'article 95, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018 énonce, quant à lui, que

« [l]es caisses d'allocations familiales peuvent renoncer soit à toute poursuite par voie judiciaire en vue de la perception de sommes, soit à poursuivre le recouvrement de sommes par voie d'exécution forcée, dans les conditions déterminées par le Gouvernement :

1° dans des cas ou catégories de cas dignes d'intérêt et si le débiteur est de bonne foi ;

2° si la somme à récupérer est minime ;

3° s'il s'avère que le recouvrement de la somme à récupérer est aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant à récupérer ».

Dans la version soumise pour avis, le projet d'arrêté ne donne pas exécution à l'article 95, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018 dans son intégralité.

3. Interpellée sur les différences entre ces habilitations et sur le fait que celle contenue à l'article 95, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018 n'est que partiellement mise en œuvre par le projet, la déléguée de la Ministre a transmis les éléments suivants :

« Après analyse, il s'avère que dans le projet, il manque deux articles : l'un relatif aux récupérations socialement contre-indiquées (situation précaire et médiation de dettes) et l'autre concernant la fraude, et donc la bonne foi du débiteur.

Ces articles seront rédigés comme suit et insérés à la suite de l'article 7 du projet d'arrêté :

Art. 8. Les caisses d'allocations familiales peuvent renoncer à récupérer les sommes qui leur sont dues quand ces récupérations risquent d'aggraver la situation financière déjà précaire du débiteur, ou en cas de procédure de règlement collectif de dettes. Afin d'évaluer la situation financière du débiteur, une enquête de solvabilité doit être demandée par la caisse d'allocations familiales au service de Contrôle de l'AVIQ, sauf en cas de règlement collectif de dettes, la situation financière du débiteur étant dans ce cas déjà suivie par le médiateur de dettes ayant demandé la renonciation à la récupération des sommes indues.

Art. 9. Les articles 2 à 8 ne peuvent être appliqués que si les sommes indues ne résultent pas d'une information frauduleuse de la part du débiteur ».

4. Dans un premier temps, il est rappelé que les textes soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État doivent être définitifs, tant sur le fond que sur la forme ; en d'autres termes, ces textes doivent être prêts à être adoptés et diffusés. Ce n'est pas le cas de l'arrêté à l'examen, qui ne contient pas des éléments importants, à savoir toutes les dispositions permettant de mettre en œuvre de manière complète l'habilitation contenue dans un texte décrétal. Le Conseil d'État insiste pour qu'il soit veillé à l'avenir au respect de cette exigence [1].

[1] Voir en ce sens l'avis n° 66.226/3 donné le 17 juin 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 juin 2019 'houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de

‡LW-AHKURFABE-GIABFMW‡

Dans un deuxième temps, la notion de « situation financière déjà précaire », figurant à l'article 8 à insérer dans le projet, gagnerait à être définie dans celui-ci.

Dans un troisième temps, s'agissant du règlement collectif de dettes et du médiateur de dettes visés au même article, la déléguée de la Ministre a indiqué que ces notions doivent être comprises au sens de la loi du 5 juillet 1998 'relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis'. Il convient de viser expressément ce texte dans l'article proposé.

Enfin, en ce qu'il énonce que « [l]es articles 2 à 8 ne peuvent être appliqués que si les sommes indues ne résultent pas d'une information frauduleuse de la part du débiteur », l'article 9 qui, d'après la déléguée de la Ministre, devrait être intégré dans le projet, ne répond qu'imparfaitement à l'intention exprimée dans la note au Gouvernement selon laquelle il ne peut y avoir renonciation à poursuivre l'exécution lorsque le débit est « provoqué par une fraude de l'assuré social » et non lorsqu'il s'agit seulement d'une information frauduleuse. Cette divergence sera levée.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Ainsi qu'il a été relevé dans l'observation générale, le projet d'arrêté soumis initialement à la section de législation du Conseil d'État diffère fortement de la version finalement examinée dès lors que la déléguée de la Ministre a indiqué vouloir y insérer deux articles supplémentaires, relatifs aux règles de renonciation à la récupération de sommes dans l'hypothèse de cas dignes d'intérêt et dans celle où le débiteur est de bonne foi.

En outre, il ressort des indications fournies par la déléguée de la Ministre que l'indice pivot visé à l'article 8 du projet n'est pas celui que l'auteur du projet souhaite appliquer [2].

Il s'ensuit que ces dispositions ajoutées ou remaniées ne figuraient pas dans le texte qui a fait l'objet des formalités préalables, en particulier de l'avis de l'Inspecteur des Finances et de l'accord du Ministre du Budget.

Or, la fixation des hypothèses dans lesquelles les caisses d'allocations familiales [3] peuvent renoncer à la perception de sommes et la détermination du mécanisme d'indexation de ces sommes sont de nature à avoir un impact sur le budget de l'autorité.

---

invoering van een premie voor een stationaire installatie voor elektrochemische opslag van elektriciteit' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66226.pdf).

[2] Voir ci-après, l'observation formulée sous l'article 8 du projet.

[3] Parmi ces caisses d'allocations familiales, il y a la caisse publique wallonne d'allocations familiales.

‡LW-AHKURFABE-GIABFMW‡

L'avis de l'Inspection des Finances et l'accord budgétaire doivent en conséquence être une nouvelle fois sollicités à propos de ces modifications [4].

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ ET PRÉAMBULE

Le fondement légal précis du projet, soit l'article 95, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018, sera mentionné dans son intitulé, ainsi qu'à l'alinéa 1er du préambule.

DISPOSITIF

Article 3

De l'accord de la déléguée de la Ministre, les mots « et/ou » figurant dans l'article 3 seront remplacés par le mot « ou ».

Articles 8 à 11

Compte tenu de l'insertion d'un nouvel article 8 et d'un nouvel article 9 dans le projet d'arrêté, les articles 8 à 11 seront renumérotés en conséquence.

Article 8 (devenant article 10)

L'article 8 (devenant l'article 10) prévoit que les montants visés aux articles 2, 3, alinéas 1er et 2, et 7, du projet sont rattachés à l'indice pivot 103,14 (base 1996=100).

Interrogée sur le choix de cet indice pivot, la déléguée de la Ministre a fourni les explications suivantes :

> « S'agissant d'une proposition de l'AViQ, interrogé sur ce point, il me précise que les montants visés aux articles 2, 3, alinéas 1er et 2 et 7 peuvent être rattachés à l'indice pivot 105,10 (base 19962013=100) [*sic*] tel que prévu par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2020 déterminant les indices pivots prévus par l'article 19, § 1er, alinéa 2, 1° du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales afin de rester dans la continuité ».

[4] Voir en ce sens, *mutatis mutandis*, l'avis n° 56.933/3 donné le 20 janvier 2015 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 15 juillet 2015 'portant exécution des articles 7, § 4, et 53, § 1er, 3°, c) et d), de l'arrêté royal du 28 juin 2015, concernant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56933.pdf) et l'avis n° 66.492/3-1/V donné le 2 septembre 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 septembre 2019 'relatif aux indemnisations des volailles mises à mort ou abattues dans le cadre de la lutte contre le virus de l'influenza de type H3' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66492.pdf).

‡LW-AHKURFABE-GIABFMW‡

Si, afin de rester dans la continuité, l'intention de l'auteur du texte est de s'aligner sur l'indice pivot prévu par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2020 'déterminant les indices pivots prévus par l'article 19, § 1er, alinéa 2, 1°, du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales', l'article 8 (devenant l'article 10) sera adapté en ce sens.

Article 10 (devenant article 12)

L'article 10 (devant l'article 12) prévoit que le texte produit ses effets le 1er janvier 2019.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par le décret. En l'absence d'autorisation décrétale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Dès lors que la compétence relative aux prestations familiales a effectivement été transférée à la Région wallonne depuis le 1er janvier 2019 et compte tenu des explications fournies dans le considérant figurant au préambule de l'arrêté en projet, la rétroactivité au 1er janvier 2019 paraît admissible.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-AHKURFABE-GIABFMW‡