



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.291/2
du 14 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 septembre 2018 exécutant l'article 5, §§ 3 et 4, du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, portant sur les conditions d'octroi des prestations familiales aux enfants de plus de dix-huit ans'

Le 13 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Région wallonne 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 à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 septembre 2018 exécutant l'article 5, §§ 3 et 4, du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, portant sur les conditions d'octroi des prestations familiales aux enfants de plus de dix-huit ans'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 décembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 décembre 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le Conseil d'État a été saisi, parallèlement au dossier faisant l'objet du présent avis, d'une demande d'avis portant sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales', sur lequel il a donné ce jour l'avis n° 68.293/2.

Cet avant-projet contient un article 17, qui tend notamment, comme le présent projet, à pérenniser les mesures prises par les articles 5 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 38 du 7 mai 2020 'permettant de déroger aux règles et conditions d'octroi des prestations familiales aux enfants de plus de 18 ans'.

Interpellée sur ce point, la déléguée de la Ministre a expliqué que le projet d'arrêté tend à modifier la règle pour les enfants relevant du modèle d'octroi des prestations familiales issu du décret du 8 février 2018 tandis que l'article 17 de l'avant-projet de décret tend à la modifier pour les enfants relevant de l'ancien modèle et nés avant le 1^{er} janvier 2001.

L'auteur du projet s'assurera que les textes traduiront clairement dans leur dispositif cette différence de champ d'application de ladite règle.

2. Ainsi qu'il vient d'être exposé, les modifications apportées par le projet à l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 septembre 2018 'exécutant l'article 5, §§ 3 et 4, du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, portant sur les conditions d'octroi des prestations familiales aux enfants de plus de dix-huit ans' tendent à pérenniser les modifications apportées à l'article 3, § 1^{er}, de cet arrêté par les articles 5 et 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 38 du 7 mai 2020. Les modifications apportées par le projet sont identiques à celles issues de l'arrêté du Gouvernement n° 38¹.

¹ Cet arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 38 du 7 mai 2020 a fait l'objet d'un décret de confirmation législative : voir à ce propos l'avis n° 67.888/2-4 donné le 16 septembre 2020 sur l'avant-projet devenu le décret du 3 décembre 2020 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 293/1, pp. 46 à 49, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67888.pdf>). Dans ce décret, c'est l'article 10 qui confirme l'arrêté du Gouvernement n° 38 du 7 mai 2020.

L'article 14 de ce dernier arrêté indique que, s'agissant notamment de ses articles 5 et 9, il est entré en vigueur le 1^{er} mars 2020 et que « [l]e Ministre en charge des allocations familiales détermine la date à laquelle l'arrêté cesse de produire ses effets ».

Interrogée sur la détermination, par la Ministre en charge des allocations familiales, de la date de cessation des effets de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 38, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« En fonction de l'évolution de la crise sanitaire et de l'adoption des mesures qui pérennisent certaines mesures [de] l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 38 du 7 mai 2020, il s'avère très probable que la plupart des dispositions prennent fin au 31 décembre de cette année en cas de pérennisation et un arrêté ministériel sera adopté et publié d'ici la fin de cette année. Toutefois, il faudra être attentif aux dispositions prévues aux articles 11 et 12 qui visent à déroger à l'obligation de suivre 17h de cours par semaine pour pouvoir bénéficier des prestations familiales qui pourraient être prolongées au-delà de cette date en fonction des règles relatives au confinement dès le 1^{er} janvier 2021 ».

Cette réponse confirme que la Ministre en charge des prestations familiales n'a pas encore adopté d'arrêté déterminant la date de cessation des effets de l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 38 et que, partant, celui-ci produit encore des effets de droit.

Il s'ensuit que les modifications envisagées par le projet à l'examen sont déjà insérées dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 septembre 2018 par l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 38 du 7 mai 2020, lequel, même s'il contient des mesures qui sont appelées à être temporaires, reste en vigueur tant que le ministre compétent n'a pas déterminé la date de cessation de ses effets.

Il doit également être tenu compte des effets de la confirmation législative des articles 5 et 9 l'arrêté du Gouvernement n° 38 du 7 mai 2020, telle qu'elle a été opérée par l'article 10 du décret du 3 décembre 2020 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution'. Outre cette confirmation législative, l'article 22 du décret dispose notamment que

« [l]es dispositions des arrêtés du Gouvernement confirmés par le présent décret peuvent être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Gouvernement dans la mesure où un fondement juridique existe à cet effet ».

Dès lors que les mêmes modifications ne peuvent pas être insérées dans un arrêté réglementaire par deux textes différents d'application simultanée², deux options s'offrent à l'auteur du projet :

– soit il s'assure que les modifications qu'il envisage entreront en vigueur le lendemain de la date à laquelle l'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 38 cessera de produire ses effets ;

– soit, avant même cette date, il présente le projet à l'examen comme remplaçant formellement les mots qui ont été insérés dans l'article 3, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 3^o, et 3, de l'arrêté du Gouvernement du 20 septembre 2018 par les mêmes mots tout en visant au préambule non seulement l'article 5, § 3, du décret du 8 février 2018 mais aussi l'article 22 du décret du 3 décembre 2020.

Si la première option est choisie, l'arrêté en projet sera complété par une disposition relative à son entrée en vigueur, qui permettra de se conformer à l'observation qui précède.

² Ces deux textes étant par ailleurs de nature différente puisqu'il s'agit, d'une part, d'un arrêté de pouvoirs spéciaux, faisant l'objet d'une confirmation législative, et, d'autre part, d'un arrêté d'exécution du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales'. Sur la difficulté à insérer des modifications dans un texte réglementaire par un arrêté de pouvoirs spéciaux, voir l'avis n° 67.142/AG donné le 25 mars 2020 sur une proposition devenue la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)' et la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1104/002, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67142.pdf>), lequel observe notamment ce qui suit :

« 8. La proposition prévoit la confirmation obligatoire de tous les arrêtés pris sur la base de la réglementation proposée, même lorsque cela ne s'avère pas strictement nécessaire d'un point de vue juridique. Ainsi, il est possible que le Roi prenne des mesures ou modifie des dispositions réglementaires qui relèvent déjà de sa compétence en vertu de la législation actuellement en vigueur, mais recherche malgré tout à cet effet un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la proposition, par exemple parce que celles-ci vont de pair avec des mesures pour lesquelles il faut bel et bien recourir aux pouvoirs spéciaux ou parce que la loi de pouvoirs spéciaux lui permet de passer outre à certaines formalités.

Par l'effet de la confirmation, toutes les dispositions fixées ou modifiées par un arrêté de pouvoirs spéciaux acquièrent force de loi. Par la suite, elles ne pourront plus être modifiées que par une loi formelle. Le Roi ne pourra plus les modifier d'autorité, même si une disposition légale spécifique l'habilite à prendre des mesures en la matière. Pour ce motif, le Conseil d'État, section de législation, a toujours déconseillé par le passé d'apporter des modifications à des arrêtés d'exécution ordinaires par la voie d'arrêtés de pouvoirs spéciaux [...].

Le législateur est dès lors tenu de vérifier s'il n'est pas judicieux d'indiquer, soit dans la proposition à l'examen, soit dans les lois de confirmation ultérieures, que les dispositions confirmées pourront de nouveau être abrogées, complétées, modifiées ou remplacées par le Roi, du moins dans la mesure où un fondement juridique matériel existe également à cet effet [...] ».

L'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° 38 du 7 mai 2020 'permettant de déroger aux règles et conditions d'octroi des prestations familiales aux enfants de plus de 18 ans' sera du reste mentionné au préambule, sous la forme d'un considérant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT