



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.873/2
du 15 mars 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution de l'article 86 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales pour l'année 2020'

Le 12 février 2021, 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 86 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales pour l'année 2020'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 mars 2021. 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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mars 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

L'arrêté à l'examen a pour objet de régler les modalités d'octroi des suppléments aux allocations familiales pour l'année 2020.

Son entrée en vigueur rétroactive est ainsi prévue le 1^{er} janvier 2020 et il est appelé à cesser de produire ses effets le 31 décembre 2020.

L'arrêté en projet se donne pour fondement légal l'article 86 du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales', tel qu'il a été remplacé par l'article 11, § 1^{er}, du décret du 11 février 2021 'modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales', également entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et ayant cessé d'être en vigueur le 31 décembre 2020¹; l'article 86 du décret du 8 février 2018 en vigueur pour l'année 2020 dispose que

« [I]es suppléments aux allocations familiales visés aux articles 11 à 13 sont accordés à titre définitif selon les modalités déterminées par le Gouvernement ».

Or, le texte en projet règle également l'octroi de suppléments aux allocations familiales visés aux articles 122 à 124 du décret du 8 février 2018 pour l'année 2020.

Il résulte en effet de la combinaison des articles 120, alinéa 1^{er}², et 122 à 124³ du décret du 8 février 2018 que les suppléments sociaux prévus par la loi générale du

¹ En vertu de l'article 25, alinéa 1^{er} et 4, du décret du 11 février 2021.

² L'article 120, alinéa 1^{er}, du décret du 8 février 2018 dispose que
« [I]a loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF) et la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties sont abrogées à la date fixée par le Gouvernement, visée à l'article 136, alinéa 1^{er}, à l'exception des articles 40 à 50septies, 52 à 55, et 56bis, § 2, à 64, 66, 70, 70bis, alinéas 1^{er} à 3, et alinéa 4, seconde phrase, et 70ter à 76bis de la loi générale relative aux allocations familiales du 19 décembre 1939 (LGAF) qui continuent à s'appliquer pour les enfants nés au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 2, et qui ouvrent un droit aux prestations familiales sur base des critères déterminés par l'article 4 du présent décret ».

³ Les articles 122 à 124 du décret du 8 février 2018 disposent comme suit :
« Art. 122. Pour l'octroi des suppléments visés à l'article 41, LGAF ainsi que l'octroi, à un allocataire visé à l'article 41, LGAF, premier et deuxième tirets, des suppléments visés aux articles 42bis et 50ter, 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 est tenu compte, à partir de ladite date fixée par le Gouvernement, uniquement du plafond de revenus figurant à l'article 13, § 1^{er}, 1^o.
L'article 120 ne préjudicie pas à l'application, en cas de décès intervenu au plus tôt à la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1^{er}, du taux prévu à l'article 50bis LGAF, qui prévaut aux enfants

19 décembre 1939 'relative aux allocations familiales (LGAF)' (ci-après : la « LGAF »), restent d'application pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2020 en fonction non plus du statut social de l'allocataire mais en fonction des conditions de revenus, ainsi qu'il est prévu aux articles 11 à 13 du décret du 8 février 2018.

L'article 86 du décret du 8 février 2018 ne peut dès lors pas constituer la seule base juridique permettant au Gouvernement de régler les modalités d'octroi des suppléments visés aux articles 122 à 124 du même décret.

Interrogée à propos de la base légale habilitant le Gouvernement wallon à régler l'octroi des suppléments prévus aux articles 122 à 124 du décret du 8 février 2018, la déléguée de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Seuls les montants des suppléments sont fixés dans la LGAF. Les conditions d'octroi se résument désormais à la condition de revenu, qui renvoie à l'article 13 du décret. Les modalités pratiques sont à définir de manière homogène pour garantir l'équité de traitement voulue entre les enfants, qu'ils soient nés avant ou après 2020. Il ne serait pas acceptable que l'octroi d'un supplément uniquement conditionné par les revenus du ménage, s'applique différemment suivant l'âge des enfants d'une même famille ».

Si les modalités d'octroi doivent certes être établies de manière homogène pour tous les enfants, qu'ils soient nés avant ou après le 1^{er} janvier 2020, il découle néanmoins de ce qui précède que la réglementation en projet, qui détermine les modalités d'octroi des suppléments aux allocations familiales pour l'année 2020, a pour fondements juridiques non seulement l'article 86 du décret du 8 février 2018 mais également les dispositions de la LGAF ayant le même objet dès lors que les suppléments prévus par celle-ci restent d'application en 2020 pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2020 en vertu des dispositions transitoires rappelées ci-avant.

En conséquence, le projet doit être revu, dans la logique de son objet et de sa conception actuelle, sous les trois aspects suivants :

1° le préambule doit être complété par un alinéa 2 nouveau visant à tout le moins les articles de la LGAF qui restent d'application en vertu des dispositions transitoires du décret du 8 février 2018 ;

nés au plus tard la veille de ladite date fixée par le Gouvernement, sans application des restrictions prévues à l'article 56*bis*, § 2, LGAF.

Art. 123. Pour l'octroi des suppléments visés à l'article 42*bis*, § 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°.

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

Art. 124. Les suppléments prévus à l'article 50*ter* LGAF sont octroyés en faveur des enfants nés au plus tard la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1^{er}, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 13, § 2, du décret ».

2° le dispositif doit prendre en considération non seulement le cadre juridique constitué par le décret du 8 février 2018, spécialement par ses articles 11 à 13, mais aussi celui constitué par la LGAF.

3° dès lors que, sur ces questions, la LGAF ne contient aucune habilitation au pouvoir exécutif, le préambule doit également être complété par un alinéa 1^{er} nouveau visant l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', lequel, lu en combinaison avec les dispositions pertinentes de la LGAF, permet de couvrir le projet en ce qui concerne les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2020.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, l'indication « , alinéa 2 » sera omise, l'article 86 du décret du 8 février 2018 dans sa version procurant un fondement légal à l'arrêté en projet ne contenant qu'un seul alinéa.

DISPOSITIF

Article 2

Il ne convient pas de définir certaines notions qui ont déjà fait l'objet de définitions dans un texte supérieur dans la hiérarchie des normes⁴. Partant, les points 1) et 2) de l'article 2 seront omis, les notions y visées étant déjà définies dans le décret du 8 février 2018.

Article 3

Au point 2), les mots « pour une année complète » seront insérés entre les mots « l'octroi de suppléments » et les mots « est sollicité par demande écrite ».

Article 4

L'alinéa 1^{er}, prévoit que

« [l]'Agence détermine par voie de circulaire le modèle de demande de suppléments sociaux à utiliser auprès de la Caisse d'allocations familiales ».

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 96.

L'alinéa 2, deuxième phrase, du même article énonce que

« [l']Agence détermine par voie de circulaire les éléments de preuve probant⁵ à joindre à la demande ».

Il n'est pas admissible qu'une administration, qui ne répond pas politiquement de ses actes devant le Parlement, soit investie de compétences de nature réglementaire. Une subdélégation à une telle autorité n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique.

Dès lors que le modèle de demande de suppléments sociaux ne renvoie qu'aux données et aux documents nécessaires pour vérifier si les conditions prévues dans le décret du 8 février 2018 et dans l'arrêté en projet ont été respectées pour l'année 2020, rien ne s'oppose à l'habilitation conférée⁶.

Par contre, des dispositions réglementaires relatives à la détermination des « éléments de preuve », qui ne sont pas de pure administration ou de nature technique, ne peuvent pas être adoptées par l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles.

Partant, soit le projet déterminera les règles de preuve applicables, soit il habilitera le ministre en charge des prestations familiales pour ce faire⁷.

OBSERVATIONS FINALES

1. Conformément aux usages de la légistique, il y a lieu de structurer les énumérations au sein des dispositions du projet par des subdivisions « 1° », « 2° » et « 3° »⁸.

⁵ Ce mot « probant » sera omis du texte.

⁶ Voir en ce sens l'avis n° 68.113/1 donné le 8 octobre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 octobre 2020 'relatif à une aide aux secteurs de l'événementiel, du monde de la nuit, du tourisme et de la culture dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68113.pdf>).

⁷ Voir en ce sens l'avis n° 68.736/2 précité.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58.

2. À l'article 4, alinéa 2, du projet, le mot « de » sera inséré entre le mot « lors » et les mots « six mois consécutifs ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT