CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.377/2
du 11 mai 2022

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne 'fixant, pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2001, les critères d'octroi des dérogations générales à la règle d'inscription dans une école organisée, reconnue ou subventionnée par l'une des communautés de Belgique en vue du paiement des prestations familiales'

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡

Le 14 avril 2022, 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 ministériel 'fixant, pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2001, les critères d'octroi des dérogations générales à la règle d'inscription dans une école organisée, reconnue ou subventionnée par l'une des communautés de Belgique en vue du paiement des prestations familiales'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre les 10 et 11 mai 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mai 2022.

*

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Interrogé sur l'absence, au préambule de l'arrêté examiné, du visa relatif à l'accord du Ministre du Budget, le délégué de la Ministre a expliqué qu'

> « [à] la lecture de l'article 39 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 portant organisation des contrôles et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des Services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur en Région wallonne, l'accord du Ministre du Budget n'apparaît pas être requis ».

L'article 39 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 dispose notamment ce qui suit :

> « § 1er. Sont soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget les avant-projets de décrets, les projets d'arrêtés, de circulaires ou de décisions de l'entité, des services administratifs à comptabilité autonome et des entreprises régionales :
>
> […]
>
> 2° qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ;
>
> […] ».

Les dispositions en projet, en ce qu'elles prévoient des dérogations générales à l'article 5, § 4, alinéa 1er, 3°, du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales', sont susceptibles d'influencer les dépenses de la Région wallonne dans la mesure où des prestations familiales devront continuer à être versées en vertu de ces dérogations.

Il s'ensuit que l'accord du Ministre en charge du Budget doit être donné sur le projet.

Il sera veillé au bon accomplissement de cette formalité, dont il sera fait mention au préambule.

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet n'est susceptible de s'appliquer qu'à des enfants bénéficiaires de prestations familiales ayant atteint l'âge de 21 ans au moment de son entrée en vigueur. Cela suppose qu'il s'agit d'enfants nés à partir du 1er janvier 2001.

En ce qui concerne cette catégorie d'enfants qui ont débuté en Belgique une formation avant le 1er août 2022, l'article 5 du projet prévoit notamment ce qui suit :

> « Par dérogation à l'article 5, § 4, alinéa 1er, 3°, du décret précité du 8 février 2018, les prestations familiales sont octroyées et versées aux enfants inscrits à une formation suivie en Belgique ayant débuté avant le 1er août 2022 dans un établissement qui n'est pas organisé, reconnu ou subventionné par l'une des communautés du pays, à la condition de suivre un nombre suffisant d'heures de cours.
>
> […]
>
> La dérogation accordée vaut pour toute la durée d'une formation ayant débuté avant le 1er août 2022 ».

2. Il semble ressortir du dossier que l'article 5 constitue une disposition autonome quant à son objet par rapport aux articles 1er à 4, lesquels seraient conçus à droit constant, dont le champ d'application *ratione temporis* est indépendant de la date à laquelle les enfants sont inscrits dans les formations mentionnées à l'article 2 à la condition toutefois que cette inscription puisse être constatée, conformément à l'article 7, à partir du 1er février 2022, tandis que l'article 5, qui serait une disposition transitoire [1], ne s'appliquerait qu'aux enfants inscrits dans les formations visées avant le 1er août 2022.

Cette différence d'objet des articles 1er à 4, d'une part, et de l'article 5, d'autre part, devrait mieux ressortir du dispositif afin d'éviter que l'article 5 soit lu comme énonçant des conditions, spécialement celle de l'inscription avant le 1er août 2022, applicables à l'ensemble du dispositif, en ce compris à ses articles 1er à 4.

C'est sur la base de la lecture selon laquelle les champs d'application des articles 1er à 4, d'une part, et de l'article 5, d'autre part, sont différents qu'il est procédé à l'examen du projet.

3. Les enfants visés par l'article 5 ne sont pas tenus, au contraire des enfants qui débutent une formation en Belgique après le 1er août 2022, au respect de la condition visée à l'article 2 du projet, à savoir celle de suivre l'une des formations spécifiques visées aux 1° à 5° de cet article.

Il naît ainsi une différence de traitement entre ces deux catégories d'enfants, qui ne sont pas soumis aux mêmes conditions pour pouvoir continuer à bénéficier d'allocations familiales après l'âge de 21 ans.

[1] Ceci a été confirmé par les explications fournies par le délégué de la Ministre.

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡

Compte tenu de l'objectif de la mesure, qui est d'éviter aux enfants visés à l'article 5 du projet des arrêts de paiement de prestations familiales qui surviendraient ou surviennent depuis le 1er février 2022, le délégué de la Ministre a été invité à indiquer les raisons pour lesquelles ledit article 5 ne prévoit pas le respect de la même condition que celle prévue à l'article 2, 1° à 5°, du projet, de manière à ce que tous les enfants de plus de 21 ans soient soumis à cette même condition. Il a apporté les éléments de réponse suivants :

> « Comme développé dans le préambule du projet d'arrêté, la différence de traitement entre ces deux catégories d'enfants est raisonnablement justifiée, car il s'agit d'une mesure transitoire destinée à maintenir des droits acquis et la continuité des paiements quel que soit l'établissement d'enseignement non reconnu concerné, conformément à la pratique administrative existante établie par FAMIFED et poursuivie par les caisses d'allocations familiales dans le contexte de la régionalisation.
>
> En l'absence de disposition transitoire prévue à l'article 5, il n'y aurait aucune cohérence entre les règles applicables aux enfants nés avant le 1er janvier 2001 qui se voient appliquer la [loi générale relative aux allocations familiales] et qui bénéficient du maintien des droits acquis en matière d'octroi des prestations familiales dans le cadre d'une formation en cours, et celles applicables aux enfants nés après cette date, qui se voient appliquer les conditions de l'article 5, § 4, alinéa 1er, 3°, du décret du 8 février 2018 conformément à l'article 121 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales et ne bénéficieraient pas du maintien des droits acquis dans la même situation. Il s'agit donc plutôt d'éviter une inégalité de traitement entre ces deux catégories d'enfants bénéficiaires.
>
> Comme exposé dans le préambule, la situation des enfants envisageant de s'inscrire dans l'enseignement non reconnu dont les familles auront été informées de l'arrêt des paiements avant le 1er août 2022 est objectivement différente de celle d'enfants bénéficiaires dont la formation est en cours. Pour ces derniers, le principe de maintien des droits acquis n'aurait pas été respecté dans un contexte où l'enfant bénéficiaire et sa famille ne disposaient pas des informations en temps utile et ne pouvaient pas effectuer un choix éclairé de formation quant aux effets d'une inscription dans l'enseignement non reconnu ».

Eu égard à ces explications, l'article 5 ne soulève pas de difficulté au regard du principe constitutionnel d'égalité et non-discrimination.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 2 et 5

1. Le mot « précité » sera omis et le décret du 8 février 2018 sera visé en faisant mention de son intitulé complet.

Cette observation vaut également pour l'article 5, alinéa 1er, du projet.

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡

2.1. L'article 5, § 4, alinéa 1er, 3°, du décret du 8 février 2018, auquel l'article 2 du projet entend déroger, dispose que

> «[l]es prestations familiales sont accordées, en faveur de l'enfant bénéficiaire, à partir du premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il atteint l'âge de vingt et un ans et au plus tard jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de vingt-cinq ans, aux conditions déterminées par le Gouvernement :
>
> […]
>
> 3° en faveur de l'enfant qui poursuit une formation diplômante dans un enseignement organisé, reconnu ou subventionné conformément à l'article 24 de la Constitution par l'une des Communautés de Belgique ou dans un enseignement suivi hors du Royaume auprès d'un établissement reconnu par une autorité étrangère ».

L'article 5, § 5, du même décret habilite le Gouvernement à

> « accorder des dérogations générales et individuelles lorsque les conditions prévues sous 1° à 4° [de l'article 5, § 4, alinéa 1er] ne sont pas remplies ».

Par la dérogation prévue à l'article 2 du projet, le ministre entend faire usage de l'habilitation qui lui est conférée par l'article 16, alinéa 2, de 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', lequel dispose que

> « [l]e Ministre peut octroyer des dérogations générales et individuelles en faveur d'enfants bénéficiaires inscrits dans des écoles qui ne sont pas organisées, subventionnées et reconnues par l'une des communautés du pays ».

Ce faisant, le ministre ne peut déroger à la condition énoncée par l'article 5, § 4, alinéa 1er, 3°, selon laquelle la formation suivie doit être « diplômante ».

C'est dans le cadre strict de cette habilitation que le ministre peut ainsi déroger à la condition d'inscription de l'enfant dans une école organisée, reconnue, ou subventionnée par l'une des communautés du pays ou dans un enseignement suivi hors du Royaume auprès d'un établissement reconnu par une autorité étrangère.

Le champ d'application de l'article 2 doit dès lors être clairement circonscrit dès lors qu'il déterminera l'application du régime dérogatoire au décret, tel que le prévoient les articles 3 et 4 du projet.

2.2. L'article 2, 1°, vise l'hypothèse d'une formation suivie en Belgique

> « dispensée par un établissement d'enseignement ou centre de formation reconnu, agréé ou certifié par une autorité publique belge en vue de l'obtention d'un diplôme, certificat ou brevet reconnu légalement, par décret, par ordonnance ou réglementairement ».

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡

Ainsi rédigée, la disposition pourrait être lue comme comprenant, parmi les établissement d'enseignement, reconnus, agréés ou certifiés par une autorité publique belge en vue de l'obtention d'un diplôme, les établissements relevant de l'enseignement organisé, reconnu ou subventionné conformément à l'article 24 de la Constitution par l'une des communautés de Belgique. Cette interprétation est renforcée par l'article 1er du projet lorsqu'il définit les autorités publiques belges comme étant également les communautés.

Il résulterait d'une telle lecture que le régime dérogatoire prévu par les articles 3 et 4 du projet devrait s'appliquer à ces établissements, ce qui ne peut être admis dans la mesure où ceux-ci restent soumis au droit commun résultant de l'article 5, § 4, alinéa 1er, 3°, du décret. Soumettre ces situations à la fois au droit commun et aux règles dérogatoires envisagées par le projet, outre le caractère illogique de pareille démarche, conduirait à des incohérences dès lors que les règles applicables au droit commun et au dispositif dérogatoire – s'agissant notamment des conditions dans lesquelles les enseignements en question peuvent être pris en considération – ne sont pas nécessairement identiques.

La rédaction du 1° sera revue afin d'en clarifier la portée et d'en exclure les établissements relevant de l'enseignement organisé, reconnu ou subventionné conformément à l'article 24 de la Constitution par l'une des communautés de la Belgique tel qu'il est visé par l'article 5, § 4, alinéa 1er, 3°, du décret.

À cette occasion, le mot « légalement » sera remplacé par les mots « par la loi », et le mot « règlementairement » sera remplacé par les mots « par règlement ».

2.3. Il résulte du 2° que sont soumis au régime dérogatoire prévu par le projet les enfants qui suivent une formation en Belgique au sein d'établissements d'enseignement ou de centres de formation reconnus, agréés ou certifiés par une autorité publique étrangère « faisant partie de l'Espace économique européen ou par la Suisse ou le Royaume-Uni ».

Or, il résulte de l'article 5, § 4, alinéa 1er, 3°, du décret du 8 février 2018 que des prestations familiales sont accordées aux enfants bénéficiaires qui poursuivent une formation diplômante « dans un enseignement suivi hors du Royaume auprès d'un établissement reconnu par une autorité étrangère » sans que l'on limite le champ d'application des États concernés.

Compte tenu de ce que prévoit le décret, sous réserve de l'explication qui pourrait être fournie, la section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier la différence de traitement résultant de l'article 2, 2°, en projet à l'égard des enfants qui suivent une formation dans un établissement d'enseignement ou un centre de formation reconnu, agréé ou certifié par une autorité publique étrangère lorsque celle-ci ne fait pas partie de l'Espace économique européen, de la Suisse ou du Royaume-Uni.

Le 2° sera revu en conséquence.

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡

2.4. Comme il est rappelé dans l'observation n° 2.1, l'habilitation conférée au ministre par l'article 16, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement du 20 septembre 2018, lui permettant d'« octroyer des dérogations générales ou individuelles en faveur d'enfants », porte uniquement sur la possibilité de faire bénéficier des prestations familiales les enfants qui suivent des formations « dans des écoles qui ne sont pas organisées, subventionnées et reconnues par l'une des communautés du pays ». Il ne lui appartient pas, en revanche, de déroger à la condition selon laquelle cette formation doit être suivie en vue de l'obtention d'un diplôme, d'un certificat, ou d'un brevet reconnu. L'exigence relative à la « formation diplômante » résulte en effet de l'article 5, § 4, alinéa 1er, 3°, du décret du 8 février 2018 et seul le Gouvernement est habilité à y déroger en vertu du paragraphe 5 du même article.

En ce que le ministre n'est pas habilité à étendre le champ des dérogations qu'il octroie à des formations non certificatives, l'article 2, 4°, n'est donc admissible que si sa rédaction est revue afin de prévoir que la formation dispensée est celle qui est suivie, en vertu des règles propres au culte concerné, en vue de devenir ministre d'un culte reconnu par l'État belge. En conséquence, dans sa rédaction actuelle, l'article 2, 4°, compte tenu de sa généralité, n'est pas au pouvoir du ministre puisqu'il étend le champ de la dérogation à toute formation, quelle qu'elle soit, dispensée par un ministre d'un culte reconnu, ce qui englobera des formations qui ne sont pas diplômantes chaque fois que leur suivi ne débouche pas sur la délivrance d'un diplôme, certificat ou brevet reconnu par une loi, un décret, une ordonnance ou un arrêté.

2.5. Quant à l'article 2, 5°, du projet, pour les mêmes motifs que ceux exposés dans l'observation n° 2.4, en ce qu'il vise des formations dispensées dans le cadre de cours scientifiques préparant à l'École royale militaire ou aux études d'ingénieur, il y a lieu de s'assurer que ces formations sont dispensées en vue de l'obtention d'un diplôme, d'un certificat ou d'un brevet reconnu par une loi, un décret, une ordonnance ou un arrêté pour qu'elles puissent être admises comme pouvant faire l'objet du régime dérogatoire instauré par arrêté ministériel.

Si tel est bien le cas, l'auteur du projet doit être en mesure d'expliquer les motifs pour lesquels seules ces deux formations sont visées alors que d'autres formations poursuivant un objectif préparatoire analogue peuvent être suivies et devraient, partant, également ouvrir le droit aux prestations familiales aux enfants concernés. Le dispositif sera, le cas échéant, complété pour viser ces formations.

Si en revanche, les formations visées par l'article 2, 5°, du projet ne mènent pas à l'obtention d'un diplôme, d'un certificat ou d'un brevet, la disposition sera omise dès lors que seul le Gouvernement est habilité à déroger à la condition de la formation diplômante en vertu du décret précité.

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡

2.6. Par ailleurs, compte tenu de ce qui exposé dans les observations n^os^ 2.4 et 2.5 et de la limite de l'habilitation conférée au ministre, il s'indiquera de préciser, dans les trois alinéas de l'article 5 en projet, que les formations visées doivent être diplômantes pour permettre aux enfants concernés d'avoir le bénéfice des prestations familiales, c'est-à-dire que leur suivi débouche sur l'obtention d'un diplôme, certificat ou brevet reconnu par une loi, un décret, une ordonnance ou un arrêté.

Article 3

1. Ainsi qu'il résulte des explications fournies par le délégué de la Ministre, l'alinéa 4 doit mieux faire apparaître son articulation avec l'article 2, 2°, et comme énonçant une règle spécifique par rapport à celles énoncées aux alinéas qui précèdent.

2. L'application des articles 3 et 4 du projet implique, dans l'hypothèse d'un étudiant de plus de 21 ans qui, durant une année considérée, aurait suivi une formation visée à l'article 2, 1° à 5°, du projet, comptant un nombre d'heures suffisant, aurait participé aux activités prévues dans le programme de ladite formation mais ne présenterait pas les examens de fin d'année, que l'établissement où il est inscrit ne sera pas en mesure de délivrer le document officiel visé à l'article 4 attestant que les conditions de l'article 3 sont remplies, ce document constituant une condition nécessaire à l'octroi des allocations familiales qui ont été versées durant cette année de formation. Interrogé à propos des conséquences pour l'étudiant si cette hypothèse se présente, le délégué de la Ministre a précisé ce qui suit :

> « Dans le cadre de cette dérogation générale, l'objectif est, en prévoyant la production d'un document officiel, d'une part, d'obtenir suffisamment d'éléments probants sur le réel suivi par l'enfant bénéficiaire d'une formation ne relevant pas d'un enseignement reconnu par la Fédération Wallonie-Bruxelles, et, d'autre part, de ne pas se montrer plus souple que dans le cadre des critères réglementaires existants relatifs au suivi d'un enseignement reconnu, qui sont prévus par les dispositions de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 20 septembre 2018.
>
> Si l'enfant en question ne présente pas tous ses examens, la caisse d'allocations familiales récupère effectivement l'indu, car tous les critères d'octroi de la dérogation générale en matière de prestations familiales ne sont pas remplis, ce qui ne correspond pas à l'intention de la Ministre.
>
> Après réexamen de cette question, il y aura lieu de supprimer dans le présent projet le critère de participation aux examens et aux activités imposées par le programme, et ce afin que les critères de dérogation générale prévus soient en phase avec ceux prévus à l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 septembre 2018, concernant l'enseignement non supérieur, et à l'article 8, concernant l'enseignement supérieur. Ces dispositions prévoient la production d'un document officiel attestant du volume d'heures ou de crédits suivis lorsque l'enseignement ou la formation sont poursuivis hors du Royaume.
>
> Concrètement, les mots 'et prennent part aux examens pour l'ensemble de ces heures, ainsi qu'à toutes les activités imposées par le programme' seraient donc supprimés à l'article 3, alinéa 1^er^. Ce critère sera également supprimé à l'alinéa 4 du même article ».

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡

L'article 3 du projet sera revu dans le sens suggéré par le délégué de la Ministre. Il y aura lieu en conséquence de revoir l'article 6 quant à l'hypothèse que cette disposition entendrait encore régler, laquelle devrait alors être précisée.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

‡LW-BDFWOBBDG-HBDHHVT‡