CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.736/2
du 22 février 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 2019'

‡LW-GDCVKACAG-GIHDGVT‡

Le 22 janvier 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 2019'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 22 février 2021. 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 22 février 2021.

*

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

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.

PORTÉE DU PROJET

D'une part, le projet d'arrêté à l'examen a pour objet de conférer rétroactivement une assise réglementaire, jusqu'à présent inexistante [1], à la manière dont les caisses d'allocations familiales ont octroyé de manière provisoire les suppléments sociaux pour l'année 2019 (article 3 du projet).

D'autre part, il détermine les modalités du contrôle de ces octrois provisoires pour l'année 2019, contrôle réalisé par les caisses d'allocations familiales en 2021 sur la base du flux fiscal des revenus de 2019 (articles 2, alinéa 2, et 4, du projet).

Par ailleurs, il règle l'octroi des suppléments visés aux articles 122 à 124 du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales' pour les familles résidant à l'étranger (article 5 du projet).

Il attribue en outre à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles le soin de déterminer le modèle de demande de suppléments sociaux à utiliser ainsi que les preuves à prendre en considération (article 6 du projet).

Enfin, l'article 7 confère au projet un effet rétroactif au 1er janvier 2019 et prévoit qu'il cessera de produire ses effets le 31 décembre 2021.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Ainsi que l'indique la note au Gouvernement,

> « [d]epuis le 1er janvier 2019, les suppléments prévus à l'article 42*bis* de la LGAF [2] sont accordés aux enfants nés avant le 1er janvier 2020 en tenant compte uniquement des plafonds de revenus figurant à l'article 13 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales [3] en application de

[1] Les modalités d'octroi étaient en effet contenues dans des circulaires de l'Aviq et de Famifed appliquées par les caisses d'allocations familiales.

[2] Auquel il semble devoir être ajouté l'article 50*ter* de la loi générale du 19 décembre 1939 'relative aux allocations familiales' (ci-après : la « LGAF »).

[3] L'article 13 du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales' dispose ce qui suit :

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

l'article 123 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales ».

L'arrêté à l'examen, dont l'entrée en vigueur rétroactive est prévue le 1er janvier 2019, se donne pour fondement légal l'article 86 du décret du 8 février 2018, lequel, également entré en vigueur le 1er janvier 2019, dispose quant à lui :

« Les suppléments aux allocations familiales visés aux articles 11 à 13 sont accordés à titre provisionnel. Leur liquidation finale est validée uniquement après réception, par la caisse d'allocations familiales, des données permettant à celle-ci de vérifier le respect des conditions de revenus fixées auxdits articles.

Le Gouvernement détermine les données visées à l'alinéa 1er ».

Un arrêté du Gouvernement pris sur la base de l'article 86 du décret du 8 février 2018 suppose qu'il soit également entré en vigueur au 1er janvier 2019 et soit applicable à cette date aux enfants bénéficiaires d'allocations familiales.

S'agissant de l'entrée en vigueur du décret du 8 février 2018, l'article 136, alinéas 1er et 2, de celui-ci dispose ce qui suit :

« Le présent décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement.

Le Gouvernement peut fixer des dates d'entrée en vigueur spécifiques pour certains articles. […] ».

« Art. 13. § 1er. L'allocation mensuelle de base visée à l'article 9 est majorée d'un supplément social mensuel de :
1° 55 euros par enfant lorsque les revenus sont inférieurs à 30.386,48 euros bruts annuels ;
2° 25 euros par enfant lorsque les revenus se situent entre le plafond visé au 1° et 50.000 euros bruts annuels.
Le Gouvernement détermine les personnes et les revenus à prendre en considération pour la détermination des plafonds visés à l'alinéa 1er.
§ 2. Un supplément de 10 euros est, en outre, octroyé en faveur des enfants bénéficiaires bénéficiant du supplément social mensuel visés au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, si un des membres du ménage dont l'enfant fait partie présente une perte de capacité de gain. Il y a, au sens du présent décret, perte de capacité de gain dans les situations et aux conditions visées par le Gouvernement.
Le membre du ménage visé à l'alinéa 1er est un parent au premier degré, un beau-parent ou une personne avec qui ledit parent forme un ménage de fait. En cas d'exercice conjoint de l'autorité parentale, ou en cas de maintien de celui-ci conformément à l'article 22, § 1er, alinéa 7, le parent qui ne fait pas partie du ménage de l'enfant bénéficiaire est considéré comme en faisant partie.
À défaut des personnes mentionnées à l'alinéa 2, la personne qui élève effectivement l'enfant, ou celle avec qui elle forme un ménage de fait, est prise en compte.
§ 3. Les suppléments visés aux paragraphes 1er et 2 ne sont pas cumulables avec le supplément fixé à l'article 14 ».

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

L'article 2, septième tiret, 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' dispose comme suit :

> « Le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales entre en vigueur le 1er janvier 2019 en vertu de l'article 136, alinéa 1er, à l'exception des articles énumérés ci-dessous, qui entrent en vigueur le 1er janvier 2020 en vertu de l'article 136, alinéa 2 :
>
> […]
>
> – à l'article 13, uniquement pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2020 :
>
> – le montant visé à l'article 13, § 1er, alinéa 1er, 1° ;
>
> – l'article 13, § 1er, alinéa 1er, 2° ;
>
> – l'article 13, § 1er, 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, § 1er, alinéa 1er, 1°, les montants prévus par les articles 42*bis*, § 2, et 50*ter*, de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales restent d'application. En attendant l'entrée en vigueur de l'article 9, l'allocation mensuelle de base visée à l'article 13, § 1er, alinéa 1er, est celle prévue par l'article 40 de la loi générale du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales ;
>
> […] ».

Même si cette disposition, telle qu'elle est rédigée, semble pouvoir être lue comme fixant au 1er janvier 2019 l'entrée en vigueur de l'entièreté du prescrit de l'article 13 pour les enfants nés jusqu'au 31 décembre 2019, il y a lieu de constater que, pour ces enfants, les suppléments visés à l'article 13 du décret du 8 février 2018 ne sont que partiellement [4] d'application dès lors qu'en vertu de l'article 120, alinéa 1er, du même décret, tel qu'il a été modifié par l'article 13, 1°, du décret du 20 décembre 2018,

> « [l]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 1er, à l'exception des articles 40 à 50*septies*, 52 à 55, et 56*bis*, § 2, à 64, 66, 70, 70*bis*, alinéas 1er à 3, et alinéa 4, seconde phrase, et 70*ter* à 76*bis* 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 ».

En vertu de cette disposition transitoire, les enfants nés jusqu'au 31 décembre 2019 restent donc soumis à la LGAF, plus particulièrement à ses articles 42*bis* et 50*ter* pour ce qui concerne les suppléments sociaux.

[4] En vertu des dispositions transitoires rappelées ci-après.

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

Cependant, ainsi qu'il est exposé dans la note au Gouvernement, s'agissant des plafonds de revenus à prendre en considération afin d'octroyer ou non les suppléments sociaux, sont applicables les dispositions transitoires que sont les articles 122 à 124 [5] du décret du 8 février 2018, lesquels disposent ce qui 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 42*bis* et 50*ter*, 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 1er, il est tenu compte, à partir de ladite date fixée par le Gouvernement, uniquement du plafond de revenus figurant à l'article 13, § 1er, 1°.
>
> 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 1er, du taux prévu à l'article 50*bis* LGAF, qui prévaut aux enfants 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 1er, il n'est plus tenu compte, à partir de ladite date fixée par le Gouvernement, des statuts spécifiques visés au paragraphe 1er 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 1er, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 13, § 2, du décret ».

Il découle de ce qui précède que la réglementation en projet, qui détermine les modalités d'octroi des suppléments sociaux pour l'année 2019, a pour fondements juridiques non seulement l'article 86 du décret du 8 février 2018, en ce que les plafonds de revenus fixés à l'article 13 du même décret sont d'application en vertu des dispositions transitoires rappelées ci-dessus, mais également les dispositions de la LGAF habilitant le Roi à prendre de telles mesures dès lors que les suppléments prévus aux articles 42*bis* et 50*ter* de celle-ci restent d'application en 2019 en vertu de l'article 120, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018.

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

1° le préambule doit être complété par un alinéa 2 nouveau visant à tout le moins les articles 42*bis* et 50*ter* de la LGAF ;

[5] Les articles 122 et 123 ont également été modifiés par le décret du 20 décembre 2018.

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

2° le dispositif doit prendre en considération non seulement le cadre juridique constitué par le décret du 8 février 2018, spécialement par son article 13, mais aussi celui constitué par la LGAF, spécialement par ses articles 42*bis* et 50*ter* [6].

2.1. L'article 86, alinéa 2, du décret du 8 février 2018 se limite à habiliter le Gouvernement à déterminer « les données visées à l'alinéa 1er », soit les données permettant à une caisse d'allocations familiales de vérifier le respect des conditions de revenus fixées aux articles 11 à 13 du même décret.

Or, le projet outrepasse cette habilitation car il contient des dispositions réglementaires qui ne se limitent pas à déterminer lesdites données mais déterminent également, pour l'année 2019, les modalités de paiement provisoire des suppléments concernés, les modalités de contrôle, les règles applicables en cas de dépassement des plafonds de revenus et celles relatives à la situation des enfants résidant à l'étranger, et il délègue à l'Agence le soin de déterminer notamment le modèle de demande de suppléments sociaux à utiliser ainsi que les preuves à prendre en considération.

Interpellée sur l'objet excessivement large de l'arrêté en projet au regard de l'habilitation contenue à l'article 86, alinéa 2, du décret du 8 février 2018, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

> « Il s'agit d'une part de l'application de l'article 86 du décret (entrée en vigueur au 1er janvier 2019) qui prévoit la vérification *a posteriori* et d'autre part, [de] l'article 71, § 2 de la LGAF [7] pour la possibilité de paiement provisionnel tel que modifié par les articles 122 à 124 qui rendent le premier plafond de revenu applicable en lieu et place de ce que prévoyait la LGAF et ses arrêtés d'exécution (l'octroi des suppléments en fonction d'un revenu mais aussi d'un statut, deux plafonds de revenus assez proches, suivant qu'il s'agit d'une famille monoparentale ou non et l'examen du droit au supplément suivant la notion d'attributaire ayant personnes à charge) [8].

---

[6] Voir en ce sens, *mutatis mutandis*, l'avis n° 65.119/2 donné le 31 janvier 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mai 2019 'déterminant les conditions d'octroi du supplément d'allocations familiales en faveur d'un enfant atteint d'un handicap en exécution de l'article 16 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65119.pdf).

[7] Cette disposition prévoit qu'
« [a]fin de ne pas interrompre ou retarder le paiement des allocations familiales, le Roi peut prévoir le paiement provisionnel des allocations familiales (et la régularisation des comptes) ».

[8] La déléguée de la Ministre fait par ailleurs référence à l'exposé des motifs du décret du 8 février 2018 pour rappeler que l'octroi des suppléments sociaux se fait sans plus tenir compte de la situation socioprofessionnelle des personnes qualifiées dans l'ancien régime d'« attributaires ». Elle s'explique comme suit :
« Ces 3 éléments sont supprimés à partir du 1er janvier 2019 par les disposions transitoires : on ne tient plus compte du statut, un plafond unique, identique au premier plafond du nouveau modèle et la suppression de la référence à un attributaire. Les modifications apportées le sont via les dispositions transitoires du décret, qui permettent d'octroyer les montants de la LGAF suivant des conditions adaptées et un plafond prévu à l'article 13.
Ceci est explicité dans l'exposé des motifs et les commentaires du décret du 8 février 2018 :
– 'Le montant de base est majoré de suppléments sociaux ou suppléments suivant la situation socioprofessionnelle (chômeur/ malade/ invalide de plus de 6 mois, pensionné, PFG). Il est dû si les revenus du ménage n'excèdent pas un certain plafond. Pour être bénéficiaire de ce supplément, l'attributaire doit aujourd'hui appartenir aux catégories listées à l'article 42*bis*, paragraphe 1, LGAF, mais également répondre à la

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

[…] ».

« […] il est à noter que sur base de l'article 86, le projet d'arrêté détermine les modalités de vérification de revenus. Dans la mesure où il est prévu un paiement provisionnel à valider a posteriori, il est important de cibler toutes les situations dans lesquelles la présomption sera établie et permettra le paiement provisionnel. Ces précisions ont pour objectif de garantir l'équité de traitement des familles. Il ne s'agit pas de contrôle mais bien de vérifications des revenus ».

---

condition d'attributaire ayant personne à charge, telle que définie dans l'AR du 26 octobre 2004 portant exécution des articles 42*bis* et 56, § 2, de la Loi générale relative aux allocations familiales. Cet arrêté défini notamment des plafonds de revenus à ne pas dépasser, en se référant à l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.
Le plafond de revenu ne sera plus défini dans le nouveau modèle, par référence à cette réglementation fédérale. Dans la mesure où la volonté est d'établir la continuité du droit à la date d'entrée en vigueur du décret, le montant du premier plafond de revenu est fixé à l'article 13, § 1, 1° du projet de décret de manière à correspondre au plafond qui sera en vigueur avant la date d'entrée en vigueur du décret.
Au niveau des revenus, rien ne change. Les enfants susceptibles de bénéficier du supplément visé à l'article 42*bis*, LGAF aujourd'hui en bénéficieront toujours à la date d'entrée en vigueur du décret.
Les enfants nés au plus tard le 31 décembre 2018 ou le 31 décembre 2019 suivant la date choisie par le Gouvernement pour l'entrée en vigueur du décret ne bénéficieront néanmoins pas d'un nouveau supplément en fonction d'un deuxième plafond, celui-ci n'existant pas dans le modèle actuel.
Le seul changement visé à l'article 123 de l'avant-projet de décret est de supprimer les limitations liées au statut socio-professionnel inscrites dans l'article 42*bis*, LGAF. A partir de la date d'entrée en vigueur du décret, pour un enfant né au plus tard le 31 décembre 2018 ou le 31 décembre 2019 suivant la date d'entrée en vigueur du décret, le supplément actuellement prévu à l'article 42*bis*, § 2, LGAF sera dû pour autant que les revenus du ménage n'excèdent pas le plafond qui reste inchangé, et ce même si l'attributaire (dont le rôle n'existera plus) ou le parent est travailleur salarié, indépendant, chômeur de moins de six mois, ...
Dans le nouveau modèle, y compris les dispositions transitoires, on quitte la logique d'ouverture du droit en fonction d'un statut d'un attributaire pour se centrer sur le droit de l'enfant. De ce fait, le rôle d'attributaire disparaît.
Il en résulte un élargissement du champ des enfants pour lesquels un droit est ouvert. L'article 4 du projet de décret limite partiellement cet élargissement, sans aller au-delà des limitations actuelles. L'élargissement concerne par exemple des enfants qui actuellement font l'objet d'un refus dans le régime des prestations familiales garanties parce que la condition de résidence de 5 ans (réduite à 4 par dérogation générale) n'est pas respectée. Cette condition de résidence sur le territoire n'étant pas reprise dans le projet de décret, ces enfants bénéficieront d'un droit aux allocations familiales à compter de la date d'entrée en vigueur du décret.
Concernant le droit aux suppléments sociaux, les montants du modèle actuel seront dus suivant les mêmes conditions de revenus pour les enfants nés au plus tard le 31 décembre 2018 ou le 31 décembre 2019 selon la date d'entrée en vigueur du décret. Ils ne seront cependant plus réservés à certaines catégories (chômeurs, malades, …). Ils seront également accessibles aux familles de travailleurs disposant de bas revenus. Là aussi, le seul effet des nouvelles dispositions est un élargissement des droits.
Ces dispositions transitoires sont reprises aux articles 121, 124 et 125 du projet de décret', [*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2018-2019, n° 989/1,] pages 8 et 9.
- 'Pour les enfants nés avant la date d'entrée en vigueur du décret, les anciennes dispositions restent applicables, sauf exception :
– les conditions liées au statut socio-professionnel pour l'octroi des suppléments sociaux ne doivent plus être remplies ; seul le revenu est pris en considération. Cette mesure permet d'étendre l'octroi des suppléments sociaux à un plus grand nombre d'enfants et de pallier une injustice du modèle actuel ; ' [(*ibidem*,] page 15).
- 'Article 86
L'article précise que le paiement des suppléments aux allocations familiales qu'il vise est octroyé à titre provisionnel dans la mesure où leur liquidation ne peut être effectivement validée qu'après réception des données permettant de vérifier le respect des conditions liées aux revenus qui sous-tend leur octroi' [(*ibidem*, p. 33)] ».

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

Il apparaît toutefois que le caractère provisionnel de l'octroi des suppléments sociaux prévus par la LGAF en tenant compte des plafonds de revenus déterminés par l'article 13 du décret du 8 février 2018, trouve également son fondement légal dans les alinéas 5 et 6 de l'article 120 du décret du 8 février 2018, qui disposent comme suit :

« Art. 120. […]

S'agissant du maintien du droit des enfants qui relèvent, à la veille de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, au plus tard, de la loi du 20 juillet 1971 abrogée, le supplément prévu à l'article 42*bis* LGAF sera maintenu à titre provisionnel et régularisé après réception des données fiscales relatives à la famille de l'enfant bénéficiaire. Toutes les autres conditions de maintien du droit étant examinées en vertu du décret. L'allocation spéciale prévue à l'article 10, § 3, de la loi du 20 juillet 1971 précitée est maintenue à titre provisionnel, en faveur de l'enfant placé, et régularisée après réception des données fiscales attestant que la famille de la personne qui perçoit ladite allocation est sans revenu; dans le cas contraire, l'allocation spéciale est récupérée et le droit aux prestations familiales est examiné conformément au présent Titre.

S'agissant de nouvelles demandes introduites à partir de la date fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 136, alinéa 1er, relatives à des enfants nés au plus tard la veille de cette même date, les conditions d'ouverture du droit seront examinées conformément au présent décret tandis que les montants de base et suppléments seront ceux fixés dans le cadre de la LGAF dans les limites prévues au présent Titre ».

Ces dispositions, de même que l'article 71, § 2, de la LGAF, seront également visées au préambule.

2.2. Enfin, compte tenu de l'ampleur de l'arrêté en projet quant à son objet, dépassant l'habilitation prévue à l'article 86, alinéa 2, du décret du 8 février 2018, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', dont découle le pouvoir général d'exécution des lois et des décrets attribué au Gouvernement, doit également être visé dans un alinéa 1er nouveau du préambule au titre de fondement juridique du projet. Les articles 42*bis*, 50*ter* et 71, § 2, de la LGAF et l'article 120, alinéas 5 et 6, du décret du 8 février 2018 ne peuvent en effet procurer des fondements légaux au projet, pour les aspects de celui-ci qui vont au-delà de l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 86 du décret du 8 février 2018, qu'en combinaison avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer que les règles prévues par celui-ci ne diffèrent pas du contenu des directives de l'Aviq et de Famifed appliquées dans les faits par les caisses d'allocations familiales et que leur application rétroactive n'aura pas pour conséquence de porter atteinte à des droits acquis en 2019, le cas échéant, par des allocataires ou par des enfants bénéficiaires des suppléments concernés. Ces directives ne peuvent en effet prévaloir sur les règles en vigueur, telles qu'elles se déduisent notamment de la LGAF, du décret du 8 février 2018 et de leurs arrêtés d'exécution.

2. Le projet contient de nombreuses expressions relevant davantage du jargon que d'une méthode correcte de bonne législation.

Tel est le cas par exemple des expressions « le taux de l'article 50*ter* » (article 3, point 1, c.), « taux 50*ter* » (article 3, point 1, d.), « nouveau placement avec paiement du tiers sur livret » (article 3, alinéa 3), « rang 1 » (article 3, alinéa 3) ou « taux monoparental » (article 3, alinéa 4), ou encore des notions d'« assimilation » (article 3, point 1, d.) ou de « groupement » (article 3, point 1, f.).

Le texte sera revu de manière à clarifier ces expressions et ces notions en recourant, si nécessaire, à des définitions insérées à l'article 2 du projet si elles ne sont pas déjà définies à l'article 1er de la LGAF ou à l'article 2 du décret du 8 février 2018 et en renvoyant, s'il y a lieu, aux textes juridiques en vigueur.

3. Ne disposant pas des données factuelles particulièrement diversifiées qui doivent être prises en considération dans la mise au point du dispositif en projet organisant plusieurs aspects de la transition entre l'ancien et le nouveau régime des prestations familiales, la section de législation n'a pas été en mesure d'apprécier si la manière dont ce règlement est opéré est bien compatible, dans toutes les situations, avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Il ne convient pas de définir certaines notions ayant déjà fait l'objet de définitions dans un texte supérieur dans la hiérarchie des normes [9]. Partant, les 1° et 2° de l'alinéa 1er seront omis, les notions y visées étant déjà définies par l'article 2, alinéa 1er, 1° et 6°, du décret du 8 février 2018.

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

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

Article 3

1. À l'article 3, alinéa 1er, point 2), c., les mots « qui implique que les conditions d'octroi d'un supplément ne sont plus remplies » seront insérés après les mots « d'un changement dans la situation familiale de l'allocataire ».

2. L'article 3, alinéa 2, constitue une répétition de l'alinéa 1er, point 1), d., dernière phrase, du même article et sera omis.

Articles 5 et 6

L'article 5, alinéa 2, délègue à l'Agence la compétence de déterminer le modèle de déclaration sur l'honneur tout en prévoyant les mentions minimales que doit contenir ce document.

L'article 6 délègue à l'Agence la compétence de

> « déterminer le modèle de demande de suppléments sociaux à utiliser auprès de la Caisse d'allocations familiales ainsi que les preuves à prendre en considération » [10].

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 les modèles de déclaration sur l'honneur et de demande de suppléments sociaux ne renvoient 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, rien ne s'oppose aux habilitations conférées [11].

---

[10] La note de bas de page n° 1 de la note au Gouvernement indique ce qui suit :
« Les preuves à prendre en considération par les caisses sont les suivantes :
– Pour le travailleur salarié : la fiche de salaire.
– Pour le travailleur indépendant : le dernier avertissement extrait de rôle ou l'attestation de la CASTI concernant le montant des revenus sur base desquels sont calculées les cotisations ou, à défaut de cette attestation, une attestation de la CASTI attestant le montant estimé des revenus actuels du travailleur indépendant. L'attestation reprend un montant net imposable qu'il faut multiplier par une fraction égale à 100/80. Cette attestation doit être jointe par l'assuré social au formulaire de demande.
– Pour les revenus de remplacement : suivant le revenu de remplacement : une attestation des bureaux de paiement de l'ONEM, de l'INAMI, de l'ONP, des syndicats ou des mutuelles ou un extrait de compte mentionnant le montant de l'indemnité.
– Pour les fonctionnaires internationaux : fiche de leur traitement ».

[11] 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).

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

Sur la détermination des « preuves à prendre en considération » afin d'octroyer des suppléments sociaux aux allocations familiales, la déléguée de la Ministre a précisé ce qui suit :

> « Il s'agit […] dans un souci d'équité de traitement des familles, de déterminer les éléments à prendre en compte pour le paiement provisionnel, dans l'attente de la preuve de traitement valide, qui est le flux fiscal déterminé par le Gouvernement. Il est nécessaire de s'adapter aux situations de terrain communiquées par les opérateurs dans le cadre du paiement provisionnel. C'est pourquoi il est prévu que ce soit l'Agence et non le Gouvernement, ni le Ministre afin de s'adapter le plus rapidement possible aux situations remontées par le terrain et aux problèmes rencontrées par les familles ».

Cette volonté de souplesse n'autorise pas que des dispositions réglementaires, qui ne sont pas de pure administration ou de nature technique, soient adoptées par l'Agence. Partant, soit le projet déterminera les règles de preuve applicables, soit il habilitera le ministre en charge des prestations familiales pour ce faire.

OBSERVATIONS FINALES

1. Le considérant formant l'alinéa 6 du préambule sera revu dans la forme, la portée des mots « et par une sécurité juridique » n'étant pas compréhensible.

2. Conformément aux usages de la légistique, il y a lieu de structurer les énumérations contenues à l'article 3, alinéa 1er, par des subdivisions « 1° », « 2° » et « 3° » et ensuite « a) », b) », c) », etc. [12].

3. À l'article 3, alinéa 1er, 1°, c), le mot « selon » sera inséré entre les mots « le paiement provisionnel » et les mots « le taux de l'article 50*ter* ».

4. À l'article 3, alinéa 1er, 1°, d), il y a lieu d'écrire « Seules les conditions de revenus sont vérifiées ».

5. À l'article 5, alinéa 1er, il y a lieu d'écrire « à l'étranger ».

[12] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 58.

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡

6. À l'alinéa 2, seconde phrase, du même article 5, il y a lieu d'écrire « déclaration sur l'honneur ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-CDCVKACAG-GIHDGVT‡