



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.445/2
du 30 novembre 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution
de l'article 70 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et
au paiement des prestations familiales'

Le 28 octobre 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 du Gouvernement wallon 'portant exécution de l'article 70 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 30 novembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Marianne DONY et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 novembre 2022.

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Comme le souligne l'Inspecteur des Finances dans son avis du 17 juin 2022, à l'article 11 de l'avant-projet de décret 'modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales'¹, il est envisagé de remplacer l'article 70, § 1^{er}, du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales', qui constitue l'un des fondements légaux du projet, par le texte suivant :

« § 1^{er}. Avant le 1^{er} juillet de chaque année, les caisses privées transmettent à l'Agence la balance des comptes généraux, ainsi que le bilan et le compte de profits et pertes de l'année antérieure suivant les modèles à déterminer par le Gouvernement. L'Agence fait rapport à son Conseil de monitoring financier et budgétaire ».

L'habilitation au Gouvernement wallon est maintenue dans l'article 70, § 1^{er}, tel qu'il résulterait de ce remplacement.

L'article 2 du projet dispose dès lors actuellement d'une base légale suffisante et en disposera encore si la modification envisagée de l'article 11 du décret du 8 février 2018 devait être adoptée.

¹ La section de législation a donné, le 24 août 2022, l'avis 72.020/2/V sur cet avant-projet de décret.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de viser plus précisément l'article 70, § 1^{er}, et § 3, alinéa 4, du décret du 8 février 2018 ².

DISPOSITIF

Article 2

Selon ce qu'énonce l'article 2, les Caisses d'allocations familiales privées se conforment aux annexes du projet, qui portent spécifiquement sur les « modèles de balance des comptes généraux, de bilan et de compte de profits et pertes de l'année antérieure ». Or, la plupart des annexes portent un intitulé qui ne recoupe pas strictement ce qui est visé à l'article 2 et l'annexe 1 concerne des renseignements généraux qui ne sont pas liés à la comptabilité proprement dite.

Comme l'intention est manifestement que les Caisses d'allocations familiales soient tenues au respect des annexes 1 à 10, il convient de rédiger l'article 2 en ce sens en y mentionnant chacune des matières qui est réglée par l'annexe correspondante.

Article 3

1. L'article 70, § 3, alinéa 4, du décret du 8 février 2018 dispose en ce sens que le Gouvernement est habilité à établir la liste des valeurs dans lesquelles sont investis les avoirs et disponibilités des caisses privées qui ne sont pas utilisés pour réaliser les opérations en vue desquelles elles sont agréées.

L'article 3 met en œuvre cette habilitation en énonçant ce qui suit en son alinéa 1^{er} :

« Les Caisses d'allocation familiales privées peuvent placer leurs avoirs dans des instruments émis par les administrations publiques, par ordre de préférence :

1° dans des titres émis par la Région wallonne ;

2° dans des titres émis par d'autres unités d'administration publique relevant du sous-secteur S.1312 de la Région wallonne selon le SEC 2010 ;

3° dans des titres émis par des unités d'administration publique relevant du secteur S.13 belge selon le SEC 2010 ».

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, recommandation n° 27.

Il résulte de la rédaction de l'article 70, § 3, alinéa 4, du décret du 8 février 2018 et de la formule « sont investis » qui y figure que, dans la phrase introductive de l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, les mots « peuvent placer » doivent être remplacés par le verbe « placent », sous réserve toutefois de ce qui suit.

Il résulte de cet article 3, alinéa 1^{er}, que les caisses privées ne peuvent placer leurs avoirs dans des titres publics émis par des administrations publiques d'autres États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Une mesure par laquelle un État membre dissuade ses résidents de contracter des prêts ou d'effectuer des investissements dans d'autres États membres constitue une restriction à la libre circulation des capitaux au sens de l'article 63, paragraphe 1, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' (ci-après : « le TFUE »).

Il n'y a guère de doute qu'un régime tel que celui envisagé, qui prévoit que les avoirs excédentaires de personnes morales de droit privé belges ne peuvent être investis que dans des titres publics émis par des personnes morales de droit public belges et qui interdit donc aux intéressés d'investir dans des titres publics émis par d'autres États membres de l'Union européenne, constitue une restriction à la libre circulation des capitaux.

La Cour de Justice a jugé à maintes reprises que la libre circulation des capitaux ne peut être limitée par une réglementation nationale que si elle est justifiée par l'une des raisons mentionnées à l'article 65, paragraphe 1, du TFUE ou par des raisons impérieuses d'intérêt général au sens de la jurisprudence de la Cour de Justice ³, étant entendu qu'un objectif de nature purement économique ne saurait justifier une restriction à une liberté fondamentale garantie par le même TFUE et ne peut par conséquent pas davantage valablement justifier une limitation de la libre circulation des capitaux.

En outre, afin d'être ainsi justifiée, la réglementation nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint en vue de répondre au critère de proportionnalité ⁴.

³ C.J.U.E., 4 juin 2002, C-367/98, *Commission c. Portugal*, § 49 (ECLI:EU:C:2002:326) ; 1^{er} juillet 2010, C-233/09, *Dijkman*, § 49 (ECLI:EU:C:2010:397) ; 7 avril 2011, C-20/09, *Commission c. Portugal*, § 59 (ECLI:EU:C:2011:214).

⁴ C.J.U.E., 4 juin 2002, C 367/98, *Commission c. Portugal*, § 49. En ce sens également, C.J.U.E., 21 décembre 2011, *Commission c. Pologne*, C-271/09 (ECLI:EU:C:2011:855) (en matière de pension) ; 7 juin 2012, *VBV-Vorsogekasse*, C-39/11 (ECLI:EU:C:2012:327) (en ce qui concerne une caisse professionnelle de prévoyance).

Comme la mesure envisagée ne fait l'objet d'aucune justification sur la question qui vient d'être évoquée dans les pièces transmises avec le dossier introduit devant la section de législation, cette dernière n'est pas en mesure de se prononcer à ce sujet mais elle renvoie à cet égard aux réflexions critiques qui ont été formulées dans l'avis 49.667/1-49.668/1 du 26 mai 2011 sur des propositions de loi dans lesquelles figuraient des mesures reposant sur des principes d'inspiration comparable et qui avaient pour but de stabiliser la dette publique de la Belgique et de protéger sa capacité d'emprunt ⁵.

L'article 3 ne pourra donc être maintenu en l'état que si l'auteur du projet est en mesure d'apporter la démonstration qu'il peut être justifié au regard de la libre circulation des capitaux dans le respect des principes qui viennent d'être rappelés.

2. L'article 3 s'expose également à critique au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. L'auteur du projet doit être en mesure de justifier l'ordre de préférence dans lequel il est possible d'investir les avoirs excédentaires des caisses privées, ordre de préférence qui revient à favoriser certains émetteurs de titres publics belges par rapport à d'autres.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁵ Avis 49.667/1 et 49.668/1 sur une proposition de loi 'visant à étendre le champ d'application de l'article 21, 5°, du Code des impôts sur les revenus 1992' et sur une proposition de loi 'modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en vue d'étendre l'exonération du précompte mobilier aux bons d'État', observation n° 2.2 formulée sous le sous-titre « Conformité au droit de l'Union européenne » (*Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n° 5-822/2, pp. 3 et 4).