CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.183/2
du 22 février 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne
'modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion
et au paiement des prestations familiales'

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

Le 21 décembre 2023, 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 avant-projet de décret 'modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 février 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, 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 22 février 2024.

*

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 2 de l'avant-projet complète l'article 4, § 1er, du décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales' (ci-après : « le décret du 8 février 2018 »), par un alinéa 5 nouveau, lequel dispose ce qui suit :

> « L'enfant qui ne dispose pas de la nationalité belge est bénéficiaire des prestations familiales à la date de la décision de reconnaissance du statut de réfugié ou à la date de l'attribution du statut de protection subsidiaire ».

La disposition en projet précise ainsi que, parmi les enfants ne disposant pas de la nationalité belge, ceux qui ont été reconnus comme réfugiés ou auxquels a été octroyé le statut de protection subsidiaire bénéficient de prestations familiales à dater de la décision de reconnaissance du statut de réfugié ou d'attribution du statut de protection subsidiaire [1], et non au moment de l'introduction de la demande de statut (lorsque le candidat réfugié reçoit une attestation d'immatriculation [2]).

L'exposé des motifs éclaire cette disposition notamment comme suit :

> « […] Cela signifie en pratique pour les Caisses d'allocations familiales que, conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, du présent décret du 8 février 2018, le paiement doit survenir le premier jour du mois suivant la naissance du droit, et donc suivant la date d'octroi de l'un ou l'autre de ces statuts juridiques. L'application de cette règle permettra une gestion opérationnelle simplifiée pour les caisses d'allocations familiales en évitant un réexamen des dossiers. Elle vise également à éviter un double financement dans la mesure où un enfant bénéficie déjà d'une aide matérielle octroyée par FEDASIL pendant la procédure d'examen de sa demande de protection.
>
> Cette dernière modification est en cohérence avec la pratique et la législation des autres entités en Belgique, sur lesquelles s'aligne la région de langue française ».

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] Il convient de relever que, telle que rédigée, la disposition en projet a une portée plus large que l'intention exprimée ci-dessus, puisqu'il résulte de son libellé que pour tous les enfants qui ne disposent pas de la nationalité belge, seuls ceux qui disposent du statut de réfugié ou de protection subsidiaire peuvent bénéficier de prestations familiales. La rédaction de la disposition en projet sera donc revue pour correspondre à l'intention de son auteur.

[2] Article 26 de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

À la question de savoir si l'ajout de l'alinéa 5 en projet signifie que selon le régime actuellement en vigueur, l'enfant ne disposant pas de la nationalité belge peut percevoir des allocations familiales avant d'obtenir le statut de réfugié ou celui de protection subsidiaire, le délégué de la Ministre a indiqué ce qui suit :

> « Dans le régime actuellement d'application, en pratique, l'enfant ne perçoit pas les allocations familiales dès l'introduction de la demande du statut susmentionné. Dans la pratique, les paiements sont régularisés *a posteriori*, lors de l'obtention du statut, avec effet à la date de demande. Cette pratique s'inscrit dans la continuité de la pratique fédérale antérieure.
>
> La modification décrétale, comme mentionné dans le commentaire de l'article 2, signifie en pratique pour les Caisses d'allocations familiales que, conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, du présent décret du 8 février 2018, le paiement doit survenir le premier jour du mois suivant la naissance du droit, et donc suivant la date d'octroi de l'un ou l'autre de ces statuts juridiques.
>
> C'est ainsi que la Région wallonne, dans une optique de cohérence, s'aligne sur la pratique des autres entités fédérées » [3].

2. Dans son avis 67.060/1 relatif à une disposition similaire adoptée par l'autorité flamande, la section de législation a formulé les observations suivantes :

> « [traduction officieuse]
>
> 5. Les articles 23 et 24 de la Convention internationale du 28 juillet 1951 'relative au statut des réfugiés', faite à Genève (ci-après : la Convention sur les réfugiés) disposent ce qui suit :
>
> 'Art. 23. Assistance publique :
>
> Les États Contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux.
>
> Art. 24. Législation du travail et sécurité sociale :
>
> 1. Les États contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne les matières suivantes :
>
> a) Dans la mesure où ces questions sont réglementées par la législation ou dépendent des autorités administratives : la rémunération, y compris les allocations familiales lorsque ces allocations font partie de la rémunération, la durée du travail, les heures supplémentaires, les congés payés, les restrictions au travail à domicile, l'âge d'admission à l'emploi, l'apprentissage et la formation professionnelle, le travail des femmes et des adolescents et la jouissance des avantages offerts par les conventions collectives ;

[3] Le délégué de la Ministre a indiqué à cet égard que les dispositions équivalentes des autres entités fédérées étaient l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 octobre 2018 'établissant les diverses qualités de l'enfant bénéficiaire et relatif aux exemptions des conditions d'octroi pour les allocations familiales, les montants initiaux naissance et adoption, et les allocations de participation universelles' tel qu'inséré par arrêté du Gouvernement flamand du 30 avril 2020, ainsi que l'article 6 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 'réglant l'octroi des prestations familiales.

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

b) La sécurité sociale (les dispositions légales relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à l'invalidité, à la vieillesse et au décès, au chômage, aux charges de famille, ainsi qu'à tout autre risque qui, conformément à la législation nationale, est couvert par un système de sécurité sociale), sous réserve :

i) Des arrangements appropriés visant le maintien des droits acquis et des droits en cours d'acquisition ;

ii) Des dispositions particulières prescrites par la législation nationale du pays de résidence et visant les prestations ou fractions de prestations payables exclusivement sur les fonds publics, ainsi que les allocations versées aux personnes qui ne réunissent pas les conditions de cotisation exigées pour l'attribution d'une pension normale.

[…]'.

Sur la base de l'article 78 du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' [TFUE] [4], les dispositions de la Convention sur les réfugiés ont été traduites dans la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection'. L'appréciation à la lumière de cette directive ne conduit pas à une autre conclusion que l'appréciation faite ci-après à la lumière des articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés.

6. L'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution dispose :

'Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

6° le droit aux prestations familiales'.

7. La règle des articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés, qui implique que les réfugiés reconnus bénéficient du 'même' droit à l'aide sociale et à la sécurité sociale que les ressortissants belges, n'exclut pas toute différence de traitement. Toutefois, une telle différence doit satisfaire aux exigences générales du principe d'égalité et de non-discrimination et, pour ne pas vider les articles 23 et 24 de toute leur substance, ne peut se fonder sur le simple fait que l'ayant droit concerné est un réfugié reconnu [5].

[4] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité :* L'article 78, paragraphe 1, [du] TFUE, dispose que l'Union développe une politique commune « en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement » et que « cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents ».

[5] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité :* Avis 58.402/1 donné le 8 décembre 2015 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 26 mai 2002 en ce qui concerne la répartition de réfugiés reconnus' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-1361/002.

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

Il découle par conséquent de la Convention sur les réfugiés, sans qu'il faille vérifier si les allocations familiales relèvent actuellement de l'article 23 ou de l'article 24 de la Convention, que les réfugiés reconnus bénéficient des droits aux allocations familiales au même titre que les ressortissants belges [6].

8.1. Les articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés octroient aux réfugiés résidant régulièrement sur le territoire le droit de recevoir le même traitement. En soi, le texte de ces dispositions ne permet pas de déduire si cette égalité de traitement s'applique aussi aux personnes qui ont demandé la reconnaissance en qualité de réfugié (qu'on appelle les candidats réfugiés ou demandeurs d'asile).

La jurisprudence de la Cour de cassation confirme qu'il découle de la Convention [7] que la reconnaissance ultérieure en tant que réfugié est déclarative, en d'autres termes qu'après la reconnaissance, on part du principe que le réfugié reconnu bénéficiait du statut de réfugié reconnu dès le moment où il a demandé ce statut.

De la circonstance que la reconnaissance en qualité de réfugié est déclarative, ne résulte toutefois pas que celui qui s'est borné à faire la demande de reconnaissance puisse, avant l'obtention de celle-ci, exercer l'ensemble des droits accordés aux réfugiés reconnus [8]. La Cour de cassation confirme par contre que l'assimilation ne vaut 'qu'à l'égard de la personne qui possède la qualité de réfugié et qui est reconnue en tant que telle en vertu des dispositions légales applicables' [9].

8.2. La circonstance que, durant la durée du traitement de sa demande, le candidat réfugié ne peut pas prétendre à l'égalité de traitement visée aux articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés ne répond cependant pas, en tant que telle, à la question de savoir si, au moment où il est reconnu en tant que réfugié, il peut faire valoir rétroactivement sa demande d'assimilation pour la période de sa procédure d'asile.

Compte tenu du caractère déclaratif de la reconnaissance en qualité de réfugié, le réfugié doit être considéré rétroactivement comme ayant satisfait à la condition de réfugié résidant régulièrement sur le territoire. Dans la période entre la demande d'asile et la reconnaissance en tant que réfugié, le réfugié reconnu a dès lors droit, avec effet rétroactif, à l'égalité de traitement au sens des articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés.

9. En vertu de l'article 6 de la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers' [10], tout demandeur d'asile a droit à l'aide matérielle dès le moment de la présentation de sa demande d'asile et ce droit produit ses effets pendant toute la procédure d'asile.

---

[6] *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité :* Voir par ex. « In zoverre de wet aan gerechtigden die geen Belg zijn, voor het genot van een bepaalde bijstand een verplichting oplegt die ze niet aan Belgen oplegt, kan ze geen gevolg hebben ten aanzien van vluchtelingen », Cass., 16 avril 1984, *Arr.Cass*., 1983-84, 1093.

[7] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité :* Cass., 13 mai 1996, *Abalisa c. ONAFTS*., *Arr.Cass*. 1996, 446 ; *T.Vreemd*. 1996, 339, note D. VANHEULE.

[8] *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité :* Cass., 13 mai 1996.

[9] *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité :* Cass., 13 mai 1996 et Cass., 25 septembre 1995, AR S.95.0043.N, (*R.V.A. c Malik*), www.cass.be *; Arr.Cass*. 1995, 819 *; R.Cass*. 1996, 131, note J. PUT.; *Rev.dr.étr*. 1996, 34, note G. DE MOFFARTS ; *T.Vreemd*., 1995, 263, note G. DE MOFFARTS.

[10] *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité :* Cette loi constitue la transposition (partielle) de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 'établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale'.

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

Le droit à l'aide matérielle, défini dans cette loi, concrétise ainsi le droit de tout demandeur d'asile à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine (article 3 de la loi du 12 janvier 2007).

Cette aide matérielle implique que le demandeur d'asile a droit à une place d'accueil dans un centre d'accueil communautaire ou individuel (articles 16 à 22), à un accompagnement médical (articles 23 à 29), à un accompagnement psychologique (article 30), à un accompagnement social (articles 31et 32), à l'aide juridique (articles 33), à une allocation journalière (article 34) et à des formations (articles 35).

10. Renvoyant à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle [11], les commentaires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' confirment que '[l]'octroi d'allocations familiales vise à contribuer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants. Il offre une compensation partielle pour l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci'.

11. Il y a lieu de vérifier si le fait de ne pas octroyer les allocations familiales avec effet rétroactif pour la période entre la demande d'asile et la reconnaissance en tant que réfugié porte atteinte à l'égalité de traitement à laquelle la personne reconnue comme réfugié a droit.

Comme mentionné, ce droit à un traitement égal en matière d'assistance sociale et de sécurité sociale n'exclut par toute différence de traitement. Toutefois, une telle différence doit satisfaire aux exigences générales du principe d'égalité et de non-discrimination.

Une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [12].

Dans la mesure où l'aide que le candidat réfugié reçoit pendant la période d'examen de sa demande [d'asile] tient suffisamment compte *de iure* et *de facto* des 'frais d'entretien et d'éducation' des enfants, il peut être considéré que, durant cette période, les demandeurs d'asile bénéficient d'une protection et d'une aide équivalentes pour supporter les charges d'entretien et d'éducation. Le fait que cette aide prenne une autre forme que les allocations familiales est justifié de manière proportionnée par l'incertitude qui entoure le statut de l'enfant et des parents concernés.

Dans la mesure où le candidat réfugié bénéficie de ce fait d'une aide équivalente, il ne peut résulter des articles 23 et 24 de la Convention sur les réfugiés l'obligation d'octroyer rétroactivement des prestations familiales par après, c'est-à-dire en sus de l'aide déjà accordée.

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas des éléments de fait lui permettant d'évaluer si l'aide octroyée peut effectivement aussi être considérée comme équivalente.

[11] *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité :* C.C., 6 avril 2011, n° 53/2011, B.3. Voir aussi C.C., 23 octobre 2001, n° 29/2001, B.3 et 10 mars 2016, n° 40/2016, B.4.3.

[12] *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité :* Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir, par exemple, C.C., 28 février 2013, n° 24/2013, B.3.2.

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

12. On relèvera qu'il découle explicitement ou implicitement de la législation des autres autorités compétentes pour les allocations familiales en Belgique que les législateurs compétents ont estimé que l'égalité de traitement des candidats réfugiés est suffisamment garantie par l'aide accordée sur la base de la loi du 12 janvier 2007, de sorte qu'un octroi rétroactif des allocations familiales après la reconnaissance n'est pas requis.

Ainsi, l'article 6, alinéa 2, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 25 avril 2019 'réglant l'octroi des prestations familiales' prévoit explicitement que l'enfant étranger est bénéficiaire des prestations familiales, à la date de la décision de reconnaissance du statut d'apatride, de réfugié ou de l'attribution du statut de protection subsidiaire [13].

L'article 4 du décret de la Région wallonne du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales' prévoit que l'enfant qui n'a pas la nationalité belge n'ouvre le droit que lorsqu'il est bénéficiaire d'un titre de séjour en Belgique, '[l'attestation d'immatriculation] [n]e constitu[ant] en aucun cas un titre de séjour […]'. En vertu de l'article 4, alinéa 6, du même décret, le Gouvernement peut déterminer 'sous quelles conditions l'enfant qui ne dispose pas de la nationalité belge et qui n'est pas bénéficiaire d'un titre de séjour bénéficie des prestations familiales accordées'. Le Gouvernement wallon n'a pas encore fait usage de cette possibilité.

L'article 6 du décret de la Communauté germanophone du 23 avril 2018 'relatif aux prestations familiales' dispose que l'enfant de nationalité étrangère n'a droit aux prestations familiales que si son séjour ou son établissement est permis ou autorisé pour plus de trois mois. Le Gouvernement détermine les situations dans lesquelles la condition liée au domicile mentionnée aux alinéas 1er et 2 est remplie. Il n'a pas encore été pourvu à l'exécution de cette habilitation.

13. Contrairement à ces autres législateurs, l'autorité flamande a cependant bien prévu, à partir du 1er janvier 2019, date d'entrée en vigueur de l'arrêté du 5 octobre 2018 à modifier, d'octroyer les prestations familiales avec effet rétroactif jusqu'à la date de la demande du statut de réfugié.

À la lumière de l'article 23 de la Constitution, la question se pose de savoir si le législateur flamand peut purement et simplement revenir sur ce choix politique.

L'article 23 de la Constitution comporte, en ce qui concerne le droit aux prestations familiales, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités des prestations familiales. Elle lui interdit de prendre, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général, des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 6°, mais elle ne le prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit doit être le plus adéquatement assuré.

[13] *Note de bas de page n° 13 de l'avis cité :* L'article 4, 1°, de l'ordonnance du 25 avril 2019 exige que l'enfant étranger soit « étranger bénéficiaire d'un titre de séjour ». L'exposé des motifs précise qu'un titre de séjour valide n'est pas « une simple attestation d'immatriculation » (*Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm, 2018-2019, B-160/1, p. 11).

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

L'objectif de l'inscription du droit aux prestations familiales dans l'article 23, alinéa 3, 6°, de la Constitution est d'empêcher qu'une éventuelle réduction significative du droit aux allocations familiales puisse être justifiée en renvoyant à une compensation par d'autres mesures de sécurité sociale ou de politique de revenus, 'sauf si ces mesures sont spécifiquement destinées à prendre en compte la charge que représentent pour les familles l'entretien et l'éducation des enfants' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2240/1, p. 2) [14-15].

14. Le régime en projet ne prive pas le réfugié reconnu du droit aux allocations familiales et n'impose pas non plus de nouvelles conditions d'octroi [16], ce qui ne serait d'ailleurs pas compatible avec la Convention sur les réfugiés. Le projet modifie uniquement le moment auquel naît le droit au paiement. Par conséquent, la modification ne peut pas être considérée dans son ensemble comme un recul significatif ou une réduction draconienne du droit aux prestations familiales, de sorte qu'elle n'est pas en contradiction avec l'article 23 de la Constitution » [17].

[14] *Note de bas de page n° 14 de l'avis cité :* C.C., 5 décembre 2019, n° 198/2019, B.19.2 à B.19.3. Dans le même sens déjà, avis 62.258/1 donné le 8 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 27 avril 2018 'tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid', observations 17.1 et 17.2. (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-2018, n° 1450/1) Voir aussi les développements de la proposition de révision de l'article 23 de la Constitution en vue de garantir le droit aux allocations familiales, (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2240/1, p. 2.).

[15] *Note de bas de page n° 15 de l'avis cité :* Ainsi est-il estimé dans les débats parlementaires que sont admissibles une diminution draconienne des prestations familiales compensée par une offre d'accueil gratuit des enfants (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 2232/5, pp. 124 et 125), la transformation du montant des prestations familiales en services comme l'accueil des enfants (Voir *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3201/4, p. 20) ou en nature (par exemple, la fourniture de langes ou de vêtements gratuits) (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 124), une hausse des moyens affectés à la prime de naissance (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 125), la liaison des prestations familiales au salaire (déclarations du secrétaire d'État compétent, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 52232/5, p. 120 et *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3201/4, p. 52) et une modification de la différentiation actuelle du montant par enfant selon le rang (déclarations du secrétaire d'État compétent, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 52232/5, p. 120).

[16] *Note de bas de page n° 16 de l'avis cité :* Cf. C.C., 23 janvier 2019, n° /2019, B.8. et 12 mars 2020, n° 41/2020, B.8.

[17] Avis 67.060/1 donné le 9 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 avril 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 octobre 2018 établissant les diverses qualités de l'enfant bénéficiaire et relatif aux exemptions des conditions d'octroi pour les allocations familiales, les montants initiaux naissance et adoption, et les allocations de participation universelles, en ce qui concerne la date de naissance du droit aux allocations familiales pour l'enfant réfugié'.

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

3. Ces observations peuvent s'appliquer, *mutatis mutandis*, à l'article 4, § 1er, alinéa 5, en projet du décret du 8 février 2018 et ce en tenant compte, d'une part, de l'intérêt primordial de l'enfant et de son droit à « bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement », conformément à l'article 22*bis*, alinéas 3 et 4, de la Constitution [18] ; et d'autre part des circonstances actuelles, en fait et en droit, de l'aide matérielle octroyée en faveur d'un enfant sur la base de la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers', et de la durée de la procédure d'asile [19].

Il s'en suit que la mesure envisagée doit être particulièrement justifiée à cet égard. Dans ce contexte, la mention dans le commentaire de l'article 2 de l'avant-projet selon laquelle la mesure vise « à éviter un double financement dans la mesure où un enfant bénéficie déjà d'une aide matérielle octroyée par FEDASIL pendant la procédure d'examen de sa demande de protection » doit dès lors être plus étayée pour pouvoir rencontrer les observations formulées ci-avant [20].

---

[18] Droits qui sont eux-mêmes l'expression des obligations imposées par la Convention relative aux droits de l'enfant adoptée à New-York le 20 novembre 1989, approuvée par la loi du 25 novembre 1991 (spécialement les articles 22, 27 et 28) et par la Charte sociale européenne révisée, faite à Strasbourg le 3 mai 1996 (spécialement les articles 16 et 17 de la partie II – voir notamment C.E.D.S., *Defence for Children International (DCI) c. Belgique*, (décision sur le bien-fondé), 23 octobre 2012, réclamation n° 69/2011).

[19] On peut ainsi constater que dans le cadre de l'adoption de l'arrêté du 30 avril 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 octobre 2018 établissant les diverses qualités de l'enfant bénéficiaire et relatif aux exemptions des conditions d'octroi pour les allocations familiales, les montants initiaux naissance et adoption, et les allocations de participation universelles, en ce qui concerne la date de naissance du droit aux allocations familiales pour l'enfant réfugié', le Gouvernement flamand a indiqué dans le préambule que cet arrêté était adopté dans un contexte où la durée de la procédure d'asile était en moyenne de 12 mois.

[20] Voir à ce sujet l'avis du Comité de branche « Familles » donné le 12 septembre 2023 sur l'avant-projet à l'examen qui dispose ce qui suit :
« [Les membres du Comité de branche « Familles »] émettent, à l'unanimité, un avis défavorable sur la suppression de la rétroactivité du droit des personnes obtenant un statut de réfugié. Ils se positionnent contre cette mesure du champ d'application dans le cadre des prestations familiales. En effet, ils justifient que le double emploi des allocations familiales avec l'aide matérielle octroyée n'est pas suffisamment établi. Il n'y a dès lors pas lieu de soulever un double financement ni une situation de cumul entre la rétroactivité des prestations familiales et l'aide matérielle reçue par les familles hébergées dans les centres FEDASIL ».
Voir également l'avis n° 1556 du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (en abrégé : « CESE ») donné le 25 septembre 2023 sur l'avant-projet qui dispose ce qui suit :
« Concernant la suppression de l'octroi d'allocations familiales rétroactives à l'enfant qui obtient une reconnaissance du statut de réfugié ou obtient le statut de protection subsidiaire (hors [mineur étranger non accompagné]), le CESE fait part des considérations suivantes. Il note que FEDASIL et la Fédération des CPAS considèrent que – les enfants bénéficiant déjà d'une aide matérielle de leur part pendant la procédure d'examen de leur demande de protection – l'octroi d'allocations familiales rétroactives constitue un double financement. Il a également été fait état du fait que la Flandre et Bruxelles avaient supprimé cette rétroactivité.
Le CESE rappelle son exigence, au niveau des principes, que toutes les familles soient traitées équitablement et donc que d'éventuels doubles octrois de prestations familiales soient évités et corrigés. Il souligne qu'en l'occurrence, le double financement n'est pas avéré, et qu'il serait avéré si l'aide financière accordée était calculée sur base de l'allocation journalière (FEDASIL) ou de l'aide financière équivalente au revenu d'intégration sociale (CPAS) majoré d'un équivalent des allocations familiales. Or, cet argument du double financement n'est pas clairement établi. Pour sa part, le CESE estime qu'il convient d'éviter toute confusion entre une aide sociale ou matérielle accordée à la famille et les allocations familiales qui relèvent du droit de l'enfant, ces interventions répondant à deux logiques différentes. En vertu des obligations légales et internationales, il convient de réaffirmer le principe selon lequel le droit de l'enfant doit primer. Les allocations familiales sont destinées à couvrir les besoins spécifiques de l'enfant, à la libre appréciation de la famille, au-delà des besoins matériels de base ».

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

Le commentaire de l'article 2 sera complété en conséquence.

4. À l'article 4, § 1er, alinéa 3, en projet, le commentaire des modifications apportées ne permet pas de savoir s'il s'agit de formaliser un champ d'application déjà existant, ou si des enfants actuellement bénéficiaires d'allocations familiales en seraient désormais exclus [21]. Le cas échéant, il y aurait lieu de justifier cette exclusion, et ce pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-avant.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. À l'article 4, § 1er, alinéa 3, en projet, il convient de mieux préciser dans le commentaire de l'article les catégories d'enfants qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier des allocations familiales, en renvoyant aux législations spécifiques applicables.

Ainsi l'autorisation de séjour pour effectuer du bénévolat pourrait concerner les activités visées par la loi du 22 mai 2014 'modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires en vue de rendre le volontariat accessible aux étrangers' ; ou l'autorisation de séjour pour travailler comme jeune au pair pourrait concerner l'activité visée par l'article 3, 4°, de la loi du 9 mai 2018 'relative à l'occupation de ressortissants étrangers se trouvant dans une situation particulière de séjour'. Si l'auteur de l'avant-projet vise d'autres situations, il convient de les définir ou de renvoyer aux textes légaux ou réglementaires concernés.

Le commentaire de l'article sera complété en conséquence.

2. Au 2°, la modification de l'article 4, § 2, alinéa 4, du décret du 8 février 2018 n'est pas correcte. Telle que rédigée, elle implique que tout mineur non accompagné bénéficierait du statut de réfugié ou de protection subsidiaire.

Il convient dès lors de rédiger le 2° comme suit :

> « 2° au paragraphe 2, alinéa 4, les mots 'et, le cas échéant, par dérogation à l'article 4, § 1er, alinéa 5, ' sont insérés entre les mots 'Dans les cas non visés aux alinéas 1er et 2,' et les mots 'le mineur non accompagné' ».

[21] Tel pourrait par exemple être le cas d'un étudiant étranger ressortissant d'un État de l'Espace économique européen, ou d'un enfant majeur venu travailler comme jeune au pair.

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

3. À la question de savoir si, dans l'hypothèse où l'enfant qui ne dispose pas de la nationalité belge et qui demande le statut de réfugié ou de protection subsidiaire, est un enfant de moins de douze ans dont les parents disposent d'un titre de séjour, c'est l'article 4, § 1er, alinéa 4 ou 5 qui s'applique, le délégué de la Ministre a précisé ce qui suit :

> « L'alinéa 4 suivant constitue une règle en soi :
>
> 'L'enfant de moins de douze ans qui n'est pas bénéficiaire d'un titre de séjour en Belgique ouvre le droit aux prestations familiales lorsque l'un de ses parents est bénéficiaire d'un titre de séjour en Belgique'.
>
> En vertu de celle-ci, l'enfant de moins de douze ans dont au moins l'un de ses parents bénéficie d'un titre de séjour a droit au bénéfice des prestations familiales indépendamment du prescrit de l'alinéa 5, qui n'influence pas son application ».

Il est pris acte de ces explications, qui gagneront à figurer dans le commentaire de l'article.

Article 5

De l'accord du délégué de la Ministre, à l'article 5 de l'avant-projet, il y a lieu d'écrire « Dans le titre III du même décret [la suite comme à l'avant-projet] ».

Article 13

L'article 13 sera complété par une disposition modifiant l'article 33, alinéa 1er, du décret du 8 février 2018, dans lequel les mots « Conseil de suivi financier » doivent également être remplacés par les mots « Comité d'audit interne ».

Article 17

Si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, la phrase liminaire de l'article 17 précisera que l'article 50/1 en projet est inséré dans le chapitre V du titre V du décret du 8 février 2018.

Articles 19 et 20

L'article 106/1 en projet du décret du 8 février 2018, inséré par l'article 20 de l'avant-projet, fait référence à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone 'relatif à la collaboration en matière de prestations familiales' [22].

[22] La disposition en projet sera complétée par la date de cet accord de coopération.

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

Pareil renvoi ne sera opérationnel qu'à la condition que l'accord de coopération auquel il est renvoyé soit lui-même entré en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la disposition à l'examen qui est prévue au 1er septembre 2023 en vertu de l'article 23, alinéa 2, de l'avant-projet.

L'article 19 de l'avant-projet, qui modifie l'article 106 du décret du 8 février 2018 en faisant référence à « l'application informatique visée à l'article 106/1 » ne peut avoir de portée effective que si la même condition d'entrée en vigueur de l'accord de coopération est remplie.

Article 22

1. Telle qu'elle est rédigée dans l'avant-projet soumis à la section de législation, la portée de la mesure transitoire envisagée à l'article 135/2 du décret du 8 février 2018 n'apparaît pas clairement dès lors que, conformément à l'article 2 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', les articles 9 et 15 du décret du 8 février 2018 sont entrés en vigueur le 1er janvier 2020 pour les enfants nés à partir du 1er janvier 2020.

Invité à confirmer que lorsque le droit aux prestations familiales est ouvert en application du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'sur la coordination des systèmes de sécurité sociale' (ci-après : le « règlement (CE) n° 883/2004 »), ces articles 9 et 15 ne s'appliquent pas aux dossiers de prestations familiales en cours, non pas avant le 1er janvier 2020, mais avant la date d'entrée en vigueur des modifications apportées à ces articles 9 et 15 par les articles 3 et 6 de l'avant-projet, le délégué de la Ministre a indiqué ce qui suit :

> « L'intention est bien de viser l'ensemble des dossiers en cours (à savoir ceux d'enfants nés à partir du 1er janvier 2020 et non ceux des enfants nés avant cette date, sous l'empire de la [loi générale relative aux allocations familiales]) avant la date d'entrée en vigueur des modifications apportées à ces articles 9 et 15 ».

Partant, de l'accord du délégué de la Ministre, à l'article 135/2, alinéa 1er, en projet, les mots « les articles 9 et 15 du présent décret ne s'appliquent pas aux dossiers de prestations familiales en cours avant leur entrée en vigueur » seront remplacés par les mots « les articles 9 et 15 du présent décret ne s'appliquent pas aux dossiers de prestations familiales en cours avant l'entrée en vigueur des modifications apportées à ces articles 9 et 15 par le décret du [date] ».

Du même accord du délégué de la Ministre, à l'article 135/2, alinéa 2, en projet, les mots « il est procédé conformément aux dispositions applicables avant l'entrée en vigueur des articles 9 et 15 du présent décret » seront remplacés par les mots « il est procédé conformément aux dispositions applicables avant l'entrée en vigueur des modifications apportées aux articles 9 et 15 du présent décret par le décret du [date] ».

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡

2. À la question de savoir si le fait que les articles 9 et 15 du décret du 8 février 2018, tels que modifiés par les articles 3 et 6 de l'avant-projet, ne s'appliquent pas aux dossiers de prestations familiales en cours avant leur entrée en vigueur, lorsque l'assuré social ouvre le droit en application du règlement (CE) 883/2004, ne constitue pas une entrave à la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne, compte tenu de la jurisprudence rappelée dans l'avis 62.338/2 [23] de la section de législation donné sur l'avant-projet devenu le décret du 8 février 2018, le délégué de la Ministre a indiqué ce qui suit :

> « […], les dispositions plus favorables applicables aux dossiers européens de paiement ouverts sur base du Règlement (CE) n° 883/2004 avant l'entrée en vigueur des modifications apportées aux articles 9 et 15 du présent décret par le décret du [date] […] (soit l'avant-projet examiné), sont toujours appliquées au titre du régime transitoire.
>
> Ce régime vise en effet à respecter les droits acquis des enfants concernés, […].
>
> En conséquence, ce régime transitoire ne saurait constituer une entrave à la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne.
>
> Par ailleurs, les modifications décrétales proposées visent à restaurer l'équité entre les enfants orphelins en droit interne et les orphelins bénéficiant de prestations familiales en application du Règlement européen ».

Il est pris acte de ces éléments de réponse, lesquels gagneront à figurer dans l'exposé des motifs.

Article 23

À l'alinéa 1er, l'habilitation faite au Gouvernement wallon de fixer la date d'entrée en vigueur des articles 15 à 17 de l'avant-projet sera assortie d'une disposition par laquelle le législateur prévoira la date à laquelle ces articles 15 à 17 entreront, au plus tard, en vigueur si le Gouvernement n'est pas intervenu dans l'intervalle.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Patrick RONVAUX

[23] Avis 62.338/2 donné le 13 décembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales' (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2017-2018, n° 989/1, pp. 65 et s.).

‡LW-CCCYLEEFD-HFBIDVT‡