

AVIS n° 1456

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

Avis adopté le 14 décembre 2020

1. EXPOSE DU DOSSIER

1.1 DEMANDE D'AVIS

Le 13 novembre 2020, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis concernant un avant-projet de décret modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, adopté en seconde lecture par le Gouvernement wallon le 12 novembre 2020.

1.2 RETROACTES

Le 14 avril 2020, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis concernant un avant-projet de décret modifiant le décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales, adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 2 avril 2020. Le 12 mai 2020, l'avis a été adopté par le Bureau¹.

Outre les considérations générales, cet avis épinglait deux thématiques particulières de l'avant-projet de décret :

1.2.1 HARMONISATION DES DROITS

« Le CESE approuve les modifications envisagées dans un souci de cohérence et d'harmonisation des droits, notamment sur les points suivants :

- la possibilité pour un parent de bénéficier d'un supplément social pour un enfant, pourtant allocataire pour lui-même, qui cède à ce parent ses allocations (art.13 et 14 du décret du 08.02.18) ;*
- la comptabilisation de tous les enfants d'un allocataire pour déterminer le supplément « famille nombreuse », même si tous ses enfants ne sont pas domiciliés chez lui (art.11 du décret du 08.02.18) ;*
- la priorité du droit européen par rapport au droit belge pour tous les enfants d'une famille composée d'un fonctionnaire européen (art.120 du décret du 08.02.18) ;*
- les effets du changement d'allocataire, le premier jour du mois suivant, pour tous les enfants de l'allocataire, indépendamment de leur date de naissance (art.120 du décret du 08.02.18).*

Le CESE souligne, en revanche, que la modification envisagée de l'article 22 du décret pourrait engendrer la suppression de deux suppléments sociaux (perte de capacité de gain et situation de handicap d'une personne du ménage) pour les enfants placés. Le Conseil indique que cette modification est susceptible d'entraîner une discrimination, car dans la volonté d'uniformiser le droit aux suppléments pour tous les enfants qui sont leur propre allocataire, l'on traite de la même manière les enfants qui sont pourtant dans des situations différentes :

- l'enfant qui peut prendre la décision de céder ses allocations à un parent au premier degré et qui, de cette manière, peut préserver les deux suppléments sociaux susmentionnés ;*

¹ Avis 1441.

- *l'enfant placé qui ne peut pas faire le choix de céder ses allocations à un parent au premier degré dans la mesure où il relève d'une décision extérieure de placement. Celui-ci voit en conséquence son allocation amputée d'une part des deux suppléments susmentionnés qui lui sont versés sur son compte d'épargne. Cette décision peut paraître préjudiciable à l'enfant alors que cette situation de handicap ou de perte de capacité de gain du parent peut avoir contribué au placement de l'enfant, par une précarisation accrue du ménage.*

Le Conseil indique que, en ce sens, la modification envisagée de l'article 22 du décret peut contrevenir aux articles 10 et 11 de la Constitution.² Par ailleurs, celle-ci ne contribue pas à la lutte contre la précarité infantile.

Le Conseil suggère que, lorsque le supplément visé aux articles 13, §2 ou 14 est accordé au moment du placement, le supplément soit maintenu durant la période de placement, sans que les conditions visées par ces articles ne doivent être vérifiées. »

1.2.2 CONTROLE DE L'AVIQ

« Le CESE relève que la proposition de modification de l'article 111 du décret du 8 février 2018, vise à soumettre les particuliers à l'obligation de contrôle de l'AVIQ et de sanctionner l'obstacle à ce dernier. Il est précisé que la sanction qui peut en résulter est l'arrêt de l'allocation de base et des suppléments sociaux.

Art.6 de l'APD modificatif

*Dans l'article 111, du même décret, les modifications suivantes sont apportées :
(...)*

3° il est inséré un §4 rédigé comme suit :

« §4. Le bénéficiaire des prestations familiales, ou tout autre personne pouvant avoir un impact dans le dossier, a l'obligation de se soumettre au contrôle de l'Agence.

Quand les personnes visées à l'alinéa premier font obstacle au contrôle en ne permettant pas à l'inspecteur social d'exercer ses prérogatives visées aux articles 25 à 27 et 29 à 30 du Code pénal social, l'Agence peut décider de l'arrêt des paiements de l'allocation familiale de base et/ou du ou des suppléments octroyés, en fonction du contrôle auquel il a été fait obstacle et de la situation de l'enfant bénéficiaire. ».

Le Conseil note que l'article 111, §1^{er}, 2° prévoit déjà que les inspecteurs sociaux désignés « procèdent aux différents types de contrôles récurrents et ad hoc exercés par l'Agence, en l'occurrence (...) le contrôle des familles à leur domicile, le contrôle quantitatif et qualitatif des données de source authentique, le contrôle de la fraude aux prestations familiales ». Cet article 111, §1^{er}, 2° stipule également que « le Gouvernement détermine les modalités de ces différents types de contrôles exercés par l'Agence (...) ».

Le Conseil s'interroge dès lors sur l'utilité de l'ajout du §4 envisagé à l'article 111 du décret dans la mesure où le Gouvernement est habilité à fixer ces modalités de contrôle : la clarification de la notion d'obstacle, la manière dont les contrôles au domicile sont organisés (droits et devoirs de chacune des parties) et, à partir de quel moment ou de quelles situations, l'arrêt des paiements est décidé. »

² Art.10 « (...) Les Belges sont égaux devant la Loi. (...) » et Art.11 « La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. (...) ».

1.3 CONTENU DE L'AVANT-PROJET EN DEUXIEME LECTURE

L'avant-projet de décret passé en deuxième lecture corrige de nombreux points du texte de base. Outre le suivi de l'avis 1441 rendu par le CESE Wallonie, l'avant-projet présenté insère de nombreuses et importantes modifications qui n'ont pas fait l'objet d'une première lecture.

1.3.1 CONTROLE DE L'AVIQ

Le Gouvernement est habilité à déterminer les sanctions applicables quand le bénéficiaire des prestations familiales, ou tout autre personne pouvant avoir un impact dans le dossier, font obstacle à l'obligation de se soumettre au contrôle de l'Agence (cf. article 15 de l'avant-projet).

Sur ce point, la note au Gouvernement relève toutefois « qu'il est vraisemblable que le Conseil d'Etat estime qu'une telle habilitation est excessive en la matière. Dans cette hypothèse, il conviendrait de revenir à la version initiale du texte. A défaut, cette habilitation fragiliserait juridiquement la position des agents de l'AVIQ et irait, de facto, à l'exact opposé de l'effet recherché par cette mesure. »³

Par ailleurs, le nouvel avant-projet de décret précise que le serment que doivent prêter les inspecteurs sociaux de l'AVIQ ne portent pas préjudice aux devoirs qui incombent aux officiers de police judiciaire, et dont ils ne détiennent pas les prérogatives (cf. article 15 de l'avant-projet). Ils conservent toutefois la possibilité de participer, comme ils le faisaient avant le transfert, à toutes les réunions et plateformes de concertation entre inspecteurs sociaux des différentes branches de la sécurité sociale.

1.3.2 SUPPLEMENTS SOCIAUX

Afin de lutter contre le non-recours aux droits dans le cadre de la crise sanitaire, l'avant-projet de décret prévoit de ne plus payer les suppléments sociaux à titre provisionnel avec une vérification ultérieure (deux ans plus tard en pratique...) sur base des flux fiscaux, mais de se baser sur les sources authentiques dont les données qualifiées sont fournies dans l'année d'octroi (cf. article 10 de l'avant-projet). Un arrêté du Gouvernement devra en déterminer les modalités précises.

La note au Gouvernement accompagnant le nouvel avant-projet de décret propose de tenir compte, dès 2021, de deux éléments afin d'octroyer les suppléments sociaux :

- 1) Activer automatiquement des droits valides à un moment T sur base des revenus de l'année T-2 au départ des flux fiscaux, réceptionné durant l'année T sert à examiner le droit de l'année T. Si le flux mentionne des revenus inférieurs au plafond : la Caisse octroie le supplément pour l'année T (octroi de juillet de l'année T jusque juin de l'année T+1) ;
- 2) Activer des droits valides à un moment T sur base du statut BIM de l'allocataire. Le flux relatif au statut BIM₃ est réceptionné durant l'année T, ce qui permet d'ancrer le droit de l'année T sur la réception des flux de manière générale (permet donc d'avoir un droit valide au plus proche de la situation de la famille, tout en ayant

³ Page 7 de la note au Gouvernement wallon relative à la deuxième lecture de l'avant-projet.

une garantie quant à la validité de ce paiement). La Caisse octroie le supplément pour tous les mois où l'allocataire bénéficie du statut BIM. Si l'allocataire ne bénéficie pas du statut BIM, il sera prévu une information à l'allocataire sur la possibilité de demander à sa mutuelle le statut BIM s'il pense être dans les conditions pour l'obtenir.

En ce qui concerne la transition 2020-2021, il est également proposé :

- de mettre en œuvre à partir du mois de juillet 2021, lors de la réception des flux fiscaux 2019 ;
- d'accorder de manière définitive le supplément social jusque juin 2021 à tous les allocataires qui en bénéficiait en décembre 2020.

1.3.3 RECUPERATION EN CAS DE FRAUDE

Lors d'une contestation des raisons de la récupération devant le tribunal du travail, la décision de retenue s'en trouve suspendue (cf. article 11 de l'avant-projet).

L'avant-projet de décret propose d'instaurer le caractère non suspensif du recours en cas de fraude, c'est-à-dire en cas de manœuvres frauduleuses, des déclarations fausses ou sciemment incomplètes de nature à rendre un indu frauduleux.

Il s'agit donc de permettre aux caisses d'allocations familiales de continuer à retenir des sommes dans le cadre d'indus frauduleux et d'éviter de devoir, le cas échéant, engager des frais supplémentaires et coûteux dans le cadre d'exécutions forcées ultérieures, avec toutes les incertitudes que cela comporte dans le cadre de la récupération, tant pour les caisses que pour les familles.

1.3.4 AUTRES MODALITES

- **Pour les enfants placés en institution**, le tiers du montant des allocations est versé sur un compte ouvert au nom de l'enfant facilitant notamment le contrôle de l'AViQ. Lorsqu'un taux pour personne invalide ou handicapée est octroyé au moment du placement de l'enfant, ce taux est maintenu, sans vérification ultérieure de la situation socioprofessionnelle de la personne à l'origine de ce taux (cf. nouvel article 6 de l'avant-projet).
- **Pour tous les enfants placés en famille d'accueil**, les montants (65,57€ après indexation) et les procédures sont harmonisés quelle que soit l'année de leur placement (cf. article 10 de l'avant-projet).
- **Le délai de recours** est déterminé à 3 mois afin d'éviter toute ambiguïté (cf. article 9 de l'avant-projet). En effet, les Caisses d'allocations familiales et l'AViQ appliquent ce délai prévu à l'article 23 de la Charte de l'assuré social.
- **L'utilisation du NISS par l'AViQ** est précisée dans l'avant-projet afin de lui permettre remplir ses missions telles qu'édictées par le CWASS (cf. articles 12 et 13 de l'avant-projet). En effet, actuellement, la Direction de recherche, de la stratégie et de la prospective se heurte à l'impossibilité de recueillir des statistiques intégrant les NISS de certains acteurs.

- **Toute référence à une condition de carrière** pour ouvrir un droit a été abrogée à partir du 1^{er} janvier 2019 (cf. article 16 de l'avant-projet).
- **Concernant les contrats d'étudiants**, le décret est modifié pour ne pas tenir compte de ces contrats dans la norme trimestrielle de 240 heures (au cours des 1^{er}, 2^{ème} et 4^{ème}) pour les étudiants nés au plus tard le 31 décembre 2000 afin qu'ils puissent continuer à recevoir leurs allocations familiales (cf. article 17 de l'avant-projet). Cette modification pérennise une disposition sociale adoptée dans le cadre de la crise sanitaire et permet aux enfants d'intervenir dans les coûts (cours, logement, alimentation ...) en travaillant pendant qu'ils sont aux études.
- **Le chômage temporaire** n'est plus considéré, dans le texte en projet, comme obstacle à la perception des allocations familiales (cf. article 17 de l'avant-projet). Cette modification pérennise une disposition sociale adoptée dans le cadre de la crise sanitaire et permet aux enfants de soutenir le ménage en travaillant pendant qu'ils sont aux études.
- **Le budget de fonctionnement de FAMIWAL** est précisé dans l'avant-projet de décret au regard de la périodicité de son contrôle et de son suivi (cf. article 7 de l'avant-projet).
- **L'octroi du taux orphelin majoré en cas de non remise en ménage** est étendu, dans l'avant-projet de décret, pour les cas de décès antérieurs au 1^{er} janvier 2019 (cf. article 21 de l'avant-projet).

2. AVIS

Après examen du texte soumis en seconde lecture, le CESE Wallonie se réjouit de cette réforme primordiale pour le bien-être des enfants et des familles, en particulier au niveau de la lutte contre la précarité. En outre, il relève positivement la levée de nombreuses discriminations, maintes fois dénoncées et qui allaient à l'encontre du principe d'équité. Sur ce point, il regrette néanmoins que persiste la différence de traitement entre les orphelins en fonction de la date de décès de leur parent (avant ou après le 1^{er} janvier 2019).

Concernant le contrôle par l'AVIQ, le CESE Wallonie recommande au Gouvernement de prendre les précautions juridiques nécessaires afin d'éviter que le Conseil d'Etat ne considère cette habilitation comme excessive dans le décret. Si cette difficulté surgissait, il conviendrait de tout mettre en œuvre pour assurer le fondement normatif des pouvoirs reconnus aux agents de l'AVIQ.

Par ailleurs, le CESE Wallonie demande qu'une évaluation générale de l'application du décret soit prévue afin notamment d'estimer si les mesures prises sont correctement ciblées pour atteindre l'objectif visé, à savoir le recul de la pauvreté et, si cela s'avérait nécessaire, d'identifier les modalités complémentaires à mettre en place. En particulier, il pourrait apparaître souhaitable d'étendre certaines mesures pour les ménages précarisés se situant entre le plafond BIM et le plafond des 30 000 €. Cette évaluation pourrait être réalisée après un an, voire au maximum après deux années d'application.

Enfin, le CESE Wallonie prend acte du caractère non-suspensif du recours en cas de fraude. Il invite le Gouvernement à éviter toute discrimination résultant d'un traitement identique d'allocataires se trouvant pourtant dans une situation différente. En ce sens, il insiste pour que des balises complémentaires soient apportées autour des notions de « fraude » et « de déclarations **sciemment** incomplètes ou erronée » afin d'assurer une application commune de cette disposition.

* * * * *