



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.375/4
du 2 mai 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant
assentiment à l’accord de coopération entre la Communauté
française et la Région wallonne concernant la création de
places d’accueil de la petite enfance’

Le 13 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits de Femmes de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne concernant la création de places d'accueil de la petite enfance'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 mai 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 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 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Bien que la délibération du gouvernement de la Communauté française charge la Ministre de l'Enfance de soumettre l'avant-projet de décret à l'avis de l'organe de concertation intra-francophone, aucun élément permettant d'attester du respect de cette formalité préalable ne figure dans le dossier remis à la section de législation. Par conséquent, l'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet de décret n'appelle aucune observation.

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

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Conformément au pouvoir réglementaire autonome dont il dispose en vertu de l'article. 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il appartient au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Il est par conséquent déconseillé de désigner directement et de manière précise, dans un accord de coopération, le service en charge de l'exécution de certaines parties de cet accord. Il est préférable de viser de manière plus générale le service en charge de telle ou telle mission, de manière générique, afin de ne pas porter atteinte à la faculté dont dispose le Gouvernement de revoir l'organisation interne de son administration.

Par conséquent, les définitions énoncées à l'article 2, 11° et 12°, seront revues en conséquence, de même que les articles 5, 8, § 1^{er}, et 10, § 4, de l'accord de coopération.

2.1. L'accord de coopération pose le principe d'un appel à projets commun entre la Communauté française et la Région wallonne afin de soutenir la création de nouvelles places d'accueil dans la région de langue française. Le lancement de l'appel à projets relève d'une décision commune (article 3), de même que l'examen de la recevabilité des projets reçus et de la date de leur opérationnalité (article 5) et le suivi des appels à projets (article 8).

Par définition, un accord de coopération suppose que les différentes parties à l'accord soient directement concernées par l'objet de la coopération et que ce dernier mette en œuvre des compétences propres à chacune des parties.

En l'espèce, l'accord de coopération ne peut servir à régler des appels à projets « communs » qui auraient, in fine, uniquement pour objet l'exécution de la programmation qui relève de la seule compétence de l'ONE en vertu de l'article 22/3 du décret du 17 juillet 2002 'portant réforme de l'office de la naissance et de l'enfance, en abrégé « ONE »'.

2.2. Or, l'article 4, § 1^{er}, de l'accord de coopération examiné prévoit que les projets introduits en réponse à un appel à projets sont recevables s'ils satisfont, entre autres, aux conditions spécifiques pour la subvention des infrastructures reprises au paragraphe 3, « lorsque l'appel commun le prévoit ». De même, l'article 4, § 3, de l'accord de coopération précise qu'il y a une « subvention en infrastructure » uniquement lorsque celle-ci est prévue par l'appel à projets commun.

Ce faisant, l'article 4 autorise un appel à projets « commun » qui ne prévoirait pas de subventions pour l'infrastructure.

Ce constat résulte aussi de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération qui précise :

« Si l'appel à projets le prévoit, les projets sélectionnés bénéficient d'une subvention à l'infrastructure pour la création de nouvelles places ».

L'article 6, § 2, de l'accord de coopération prévoit pour sa part que les projets sélectionnés ne bénéficient d'une subvention à l'emploi à charge de la Région wallonne que dans l'hypothèse où l'appel à projets le prévoit.

2.3. Il s'ensuit qu'un appel à projets « commun » pourrait être lancé alors même qu'il n'impliquerait aucune compétence régionale. Dans une telle hypothèse, cela reviendrait à accorder à la Région wallonne un droit d'ingérence (articles 3, 5 et 8 de l'accord de coopération) en matière d'accueil de la petite enfance. Or, cette matière appartient exclusivement à la Communauté française conformément à l'article 5, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 et de l'article 3, 7^o, du décret spécial de la Communauté française et du décret de la Région wallonne respectivement des 3 et 11 avril 2014 'relatifs aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

Sous cet angle, l'accord de coopération n'est pas admissible. Le dispositif de l'accord de coopération sera dès lors revu afin de limiter les possibilités d'appel à projets commun aux hypothèses qui impliquent effectivement à la fois une ou plusieurs compétences communautaires et une ou plusieurs compétences régionales.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 3 et 4

Tel que l'article 4 est rédigé, il n'est pas garanti que celui-ci s'articule correctement avec l'article 3 de l'accord de coopération. En effet, l'article 3, § 2, alinéa 2, 2^o, énumère une série d'obligations imposées aux porteurs de projets qui doivent figurer dans l'appel à projets lors de sa publication. Logiquement, le projet déposé en réponse à l'appel à projets ainsi publié ne devrait être recevable que moyennant le respect des obligations imposées à l'auteur de projet au sens de l'article 3, § 2, alinéa 2, 2^o, de l'accord de coopération.

Le dispositif sera revu afin d'assurer une correcte articulation entre les articles 3 et 4 de l'accord de coopération.

Article 7

1. L'alinéa 3 fait référence à l'article 4, § 3, 8^o, de l'accord de coopération. Cette disposition est cependant inexistante. Le dispositif sera corrigé en conséquence, afin de viser la disposition pertinente.

2. L'alinéa 3 prévoit que la subvention « peut » être diminuée de sa partie non amortie. Le principe d'égalité et de non-discrimination s'oppose à l'octroi d'un tel pouvoir d'appréciation. En cas de non-respect de la condition posée par l'article 4, § 3, 7°, b), de l'accord de coopération, il convient de prévoir que la subvention « est » diminuée de sa partie non amortie.

Article 10

1. Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, fait référence à l'article 4, § 3, 6°, de l'accord de coopération. Au vu de l'intention poursuivie, il s'agit d'une référence erronée qui sera remplacée par une référence à l'article 4, § 3, 5°, de l'accord de coopération.

2. Le paragraphe 7, alinéa 3, précise que « si le projet ne sollicite pas de subsides à l'infrastructure, cet indice composite est calculé sur la base des 5 premiers critères ». Ce faisant l'indice composite ne devra pas tenir compte de l'accessibilité et de l'implantation de l'infrastructure (6°), ainsi que de l'infrastructure elle-même, des objectifs énergétiques poursuivis et de la qualité du bâti (7°).

S'il est logique qu'en l'absence d'un subside à l'infrastructure, il ne soit pas tenu compte de l'infrastructure elle-même, des objectifs énergétiques poursuivis et de la qualité du bâti, il ne paraît, par contre, pas proportionné à l'objectif poursuivi par l'accord de coopération, de supprimer la prise en considération de l'accessibilité et de l'implantation de l'infrastructure pour le classement des projets souhaitant bénéficier d'une subvention à l'emploi ou d'une subvention par l'ONE.

À défaut d'une justification adéquate, le dispositif sera modifié afin de respecter le principe de proportionnalité et le principe d'égalité et de non-discrimination ¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹ Il est renvoyé sur ce point à l'avis 71.324/4 donné ce jour sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne concernant la création de places d'accueil de la petite enfance'.