



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.005/2/V
du 9 août 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
au financement de repas complets, gratuits, sains et durables
au sein des établissements scolaires d'enseignement
fondamental ordinaire ou spécialisé, organisés ou
subventionnés par la Communauté française'

Le 4 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, de la Fonction publique, de l'Égalité des chances et de la tutelle sur Wallonie-Bruxelles Enseignement de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 18 août 2023, sur un avant-projet de décret 'relatif au financement de repas complets, gratuits, sains et durables au sein des établissements scolaires d'enseignement fondamental ordinaire ou spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 9 août 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 août 2023.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

COMPÉTENCE

1. Interrogé sur la compétence mise en œuvre dans le cadre de l'avant-projet 'relatif au financement de repas complets, gratuits, sains et durables au sein des établissements scolaires d'enseignement fondamental ordinaire ou spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française' à l'examen, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit :

« L'avant-projet de décret susmentionné se développe dans le champ de l'égalité des Chances qui s'applique dans la compétence de l'Enseignement/Accueil Temps libre.

À ce propos, la Communauté française n'a pas encore décidé de savoir si le 'temps midi' à l'école et son organisation relevait de l'une ou l'autre de ces dernières compétences.

Par ailleurs, je voudrais vous préciser que la compétence de l'Égalité des chances peut se développer dans l'ensemble des compétences de la Communauté française.

In fine, je voudrais vous préciser que cet avant-projet de décret concerne le financement de repas au sein des établissements scolaires et ne concerne en rien leur organisation qui est du ressort des Pouvoirs organisateurs ».

Comme la section de législation a déjà eu l'occasion de le préciser dans un avis donné en assemblée générale, les Communautés sont en principe exclusivement compétentes pour assurer le respect du principe d'égalité et de non-discrimination dans les matières communautaires, y compris par l'édiction de mesures législatives qui visent à promouvoir l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations¹.

2.1. La question se pose de savoir quelle est la compétence communautaire mise en œuvre en l'espèce dans laquelle est assurée l'égalité des chances.

Selon la réponse du délégué, la question de savoir si le « temps de midi » à l'école et son organisation est du temps scolaire ou du temps extrascolaire n'est pas tranchée.

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

¹ Avis 40.689/AG donné en assemblée générale de la section de législation le 11 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie', spéc. observations n^{os} 7 à 18 (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n^o 51-2720/001, pp. 84 à 93) cité dans l'avis 72.051/2/V-4 donné le 14 septembre 2022 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 décembre 2022 'relative au subventionnement des projets favorisant l'égalité des chances en Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2022-2023, A-622, pp. 13 à 17).

Il résulte du cadre législatif existant que le temps de midi pendant les jours scolaires est exclu du champ d'application du décret de la Communauté française du 3 juillet 2003 'relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire' et du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire (ci-après : le « Code »).

Ainsi, pour l'accueil des enfants durant leur temps libre en vue de réaliser différents types d'activités, le temps extrascolaire est délimité dans le décret de la Communauté française du 3 juillet 2003 notamment de la manière suivante :

« Art. 2. Le présent décret s'applique à l'accueil durant le temps libre des enfants en âge de fréquenter l'enseignement maternel, fréquentant l'enseignement primaire ou jusqu'à douze ans, à l'exception des périodes hebdomadaires qui relèvent de l'enseignement. L'accueil durant le temps libre comprend les activités autonomes encadrées et les animations éducatives, culturelles et sportives.

[...]

Art. 14. Le programme CLE couvre, en fonction des besoins locaux, une ou plusieurs des périodes suivantes :

1. le temps avant et après l'école ;
2. le mercredi après-midi ;
3. le week-end ;
4. les congés scolaires.

Toutefois, pour obtenir l'agrément, le programme CLE précise les modalités d'accueil prévues pour couvrir en semaine les périodes après l'école jusqu'au moins dix-sept heures trente ».

Par ailleurs, pour les activités d'enseignement et plus particulièrement dans l'enseignement fondamental, l'horaire des élèves, tel qu'il est déterminé dans l'article 2.2.1.-1 du Code comprend « une interruption de minimum une heure entre les activités de la matinée et celles de l'après-midi ».

Cette interruption, qui est qualifiée plus couramment de « temps de midi », ne fait pas partie du temps scolaire pendant lequel sont organisées des activités d'enseignement puisqu'il s'agit d'un temps pendant lequel l'élève n'est pas tenu d'être présent à l'école et pendant lequel des frais extrascolaires (repas, surveillance, entretien des locaux, matériel utilisé, ...) ² peuvent être mis à charge des parents d'élèves.

² La législation relative à la gratuité n'est pas applicable au temps de midi. L'article 1.3.1-1, 39°, du Code définit les « frais scolaires » comme étant « les frais afférents à des services et fournitures portant sur des activités organisées dans le cadre de l'enseignement dispensé par les écoles organisées ou subventionnées durant les périodes d'apprentissages prévues dans l'horaire des élèves. Sont aussi considérés comme frais scolaires les droits d'accès à la piscine, les droits d'accès aux activités culturelles et sportives et les frais liés aux séjours pédagogiques avec nuitée(s) ».

Il en résulte que la prise en charge des élèves pendant le temps de midi des jours scolaires n'est réglée ni par le décret de la Communauté française du 3 juillet 2003 ni par le Code.

2.2. Toutefois, l'avant-projet ne tend *a priori* ni à mettre en œuvre la compétence en matière d'accueil temps libre ni celle en matière d'enseignement.

Sur ce dernier point, le délégué du Ministre a d'ailleurs précisé que l'avant-projet de décret a trait au financement de repas au sein des établissements scolaires et ne concerne en rien leur organisation qui est du ressort des pouvoirs organisateurs.

L'exposé des motifs précise que l'avant-projet s'inscrit dans le contexte suivant :

« De nombreuses enquêtes mettent en évidence un accroissement de la pauvreté en Belgique. Les dernières études post crise sanitaire et menées en pleine crise énergétique en Belgique montrent une accélération de cette pauvreté et que 24 % des parents éprouvent des difficultés à nourrir leurs enfants. Ces mêmes études montrent qu'entre 10 et 20 % des enfants n'ont pas pris de petit déjeuner avant d'arriver à l'école.

Il faut savoir que l'accès à l'alimentation est ainsi l'une des dimensions du concept de 'déprivation matérielle', issu de l'enquête EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions), au départ duquel le plan wallon de lutte contre la pauvreté a été conçu.

En effet, l'impossibilité de manger au moins tous les deux jours un repas complets comprenant des protéines y est mentionné comme l'un des indicateurs potentiels d'une situation de pauvreté.

Plus généralement, l'accroissement des inégalités économiques, sociales, culturelles et symboliques entre les ménages se marque aussi dans l'assiette.

Une étude menée il y a quelques années en France par le Conseil national d'évaluation du système scolaire a mis en évidence à quel point la restauration scolaire constitue un miroir, sinon l'un des facteurs, d'une école marquée par les inégalités. Selon cette étude, les élèves issus de famille défavorisée sont deux fois plus nombreux que ceux issus de familles favorisées à ne pas pouvoir s'asseoir sur les bancs d'une cantine.

Dans les réseaux d'éducation prioritaires, entre 25 % et 33 % à peine de ces élèves issus de familles défavorisées mangent à la cantine le midi.

Ces données ne sont sans doute pas pleinement extrapolables au système scolaire de la Fédération Wallonie-Bruxelles, elles ont au moins un caractère indicatif intéressant.

Si les dimensions socio-économiques ne correspondent pas à un déterminant exclusif de la fréquentation des cantines, divers acteurs de la Fédération Wallonie-Bruxelles s'accordent d'ailleurs pour pointer les coûts des repas complets comme un frein essentiel pour de nombreuses familles.

L'enjeu d'égalité des chances traverse donc la problématique de manière évidente, avec des effets en cascades en termes d'accrochage scolaire mais aussi, à plus long terme, sur la santé. Il se traduit au quotidien de différentes manières :

- en garantissant l'accès de tous les enfants à au moins un repas complet, sain et équilibré par jour ;
- en évitant la stigmatisation des enfants en fonction du contenu de l'alimentation qu'ils emportent ou pas à l'école ;
- en réduisant les dépenses des parents permettant ainsi, pour ceux dont les revenus sont les plus modestes, de réorienter les moyens ainsi économisés vers d'autres postes utiles à l'éducation des enfants.

Le développement d'un service de repas complets gratuits au sein de l'école constitue un levier très concret pour agir sur cet enjeu, en complémentarité avec d'autres dispositifs insistant sur la qualité au sein des cantines. [...]

Cet avant-projet de décret vise donc à pérenniser et étendre le financement de repas complets, sains et durables au sein des établissements scolaires d'enseignement fondamental ordinaire ou spécialisé, organisés ou subventionnés reconnus par la Communauté française.

Il vise donc les établissements de l'enseignement fondamental dont les implantations relèvent des classes 1 à 5 établies conformément au mode de calcul défini par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 juillet 2017 établissant le choix des variables et la formule de calcul de l'indice socio-économique de chaque secteur statistique en application de l'article 3 du décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité.

Et il vise également les écoles ou implantations des établissements relevant du décret du 3 mars 2004 organisant l'enseignement spécialisé, s'il est démontré qu'elles se situent dans des indices socio-économiques qui leur permettraient d'émarger à l'article 3 du décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française étant entendu que les implantations d'enseignement spécialisé concernées par ce décret représentent maximum 25 % des élèves inscrits dans l'enseignement spécialisé.

Les pouvoirs organisateurs des écoles ou implantation qui s'inscriront dans ce décret, bénéficieront d'un forfait de 3,7 euros par repas complets.

Par ailleurs, l'avant-projet de décret prévoit que les écoles pourront valoriser, à concurrence de 40 par enfant régulièrement inscrit pour les classes concernées, des achats de matériels ou des dépenses de personnel rendues nécessaires par la mise en place du dispositif.

Le financement qui sera octroyé aux bénéficiaires portera sur 5 années scolaires. [...] ».

Il ressort de l'exposé des motifs que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de financer, pour les enfants de moins de 12 ans, un accès à l'alimentation en leur octroyant au sein des établissements scolaires et pendant « le temps de midi » des repas complets, gratuits, sains et durables.

Il en découle qu'il s'agit principalement, pour l'auteur de l'avant-projet, d'instaurer un dispositif de lutte contre la pauvreté en faveur des élèves défavorisés et de leurs parents.

Ce constat doit être posé indépendamment du fait que le financement des repas est en l'espèce envisagé à un moment, certains midis de jours scolaires, et dans un lieu déterminé, au sein de certaines écoles.

Il faut en conclure qu'une telle mesure constitue une aide aux familles en raison des charges financières qui découlent des frais d'achat de nourriture qu'elles doivent réaliser pour l'alimentation des enfants.

Or, il y a lieu de rappeler que la compétence en matière d'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' a été transférée, en application de l'article 3, 7°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' par la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, à l'exception :

- a) de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance ;
- b) des services « Espaces-Rencontres » ;
- c) de l'aide sociale aux justiciables ;
- d) de la protection de la jeunesse ;
- e) de l'aide sociale aux détenus ;
- f) de l'aide juridique de première ligne.

En matière d'aide aux personnes, c'est la Région wallonne et la Commission communautaire française qui sont compétentes dans le cadre de la politique familiale pour ce qui couvre toutes formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants (article 5, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

2.3. Certes, la Communauté française est restée compétente dans le cadre des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance ³, comme par exemple celle de l'accueil de l'enfant en dehors du milieu familial ⁴.

³ Ces missions sont énumérées à l'article 2 du décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 'portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE »'.

⁴ Voir l'avis 33.566/AG donné le 11 février 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 3 juillet 2003 'relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 405/1, pp. 47 à 56).

Le commentaire des articles de la proposition devenue le décret spécial du 3 avril 2014 précise ce qui suit :

« La Communauté française reste également compétente pour ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE). Cette exception trouve son fondement dans le lien qu'entretient cette institution avec la politique de la petite enfance.

L'Office de la Naissance et de l'Enfance est l'organisme de référence en Communauté française pour toutes les questions relatives à l'enfance, aux politiques de l'enfance, à la protection de la mère et de l'enfant, à l'accompagnement médico-social de la (future) mère et de l'enfant, à l'accueil de l'enfant en dehors de son milieu familial et au soutien à la parentalité.

L'ONE assure l'agrément, le subventionnement, l'accompagnement, le contrôle et l'évaluation de l'accueil de l'enfant de 0 à 12 ans dans et en relation avec son milieu familial et son environnement social. Ceci vise les structures d'accueil comme les milieux d'accueil subventionnés, les milieux d'accueil agréés et non subventionnés, les milieux d'accueil autorisés non agréés, les services d'accueil spécialisés, les services d'accueil organisés par l'ONE, l'accueil extra-scolaire, les centres de vacances et les écoles de devoirs.

L'ONE a également pour mission d'accompagner l'enfant dans et en relation avec son milieu familial, mais aussi de mener des actions de soutien à la parentalité et de promotion de la santé via la mise en place, l'organisation et la supervisions des services suivants :

- l'organisation de consultations prénatales ;
- l'organisation des consultations pour enfants ;
- l'organisation des visites à domicile ;
- le suivi des équipes SOS enfants conventionnés par l'ONE ;
- le service Adoption.

L'ONE remplit de surcroît d'autres missions transversales qui lui sont également assignées comme actuellement :

- le soutien à la parentalité ;
- la promotion de la santé et l'éducation à la santé ;
- la promotion de la formation continue des acteurs des politiques de l'enfance ;
- l'accompagnement et l'évaluation du travail des acteurs locaux ;
- la réalisation de recherches (en ce compris la constitution de documentation) spécifiques dans les matières relatives à ses missions de services publics ainsi que l'analyse des évolutions des besoins et des expériences innovantes dans ces matières ;
- le recueil et le traitement des données médicosociales à caractère personnel relatives à la santé des mères, futures mères, parents et enfants.

L'Office remet des avis d'initiative ou à la demande du Gouvernement de la Communauté française lorsque ce dernier arrête les conditions auxquelles des institutions et services en matière d'accompagnement et d'accueil peuvent être agréés par l'Office, ainsi que les conditions et modalités suivant lesquelles l'agrément par l'Office ouvre le droit à l'octroi de subventions. Dans les limites fixées par sa législation organique, l'ONE peut exercer toutes les activités et effectuer toutes les opérations, de quelque nature que ce soit, qui se rapportent, en tout ou en partie, à l'accomplissement de ses missions ou qui contribuent à en assurer ou à en faciliter la réalisation »⁵.

Cependant, il ne ressort pas de ces missions qu'elles incluent le financement de repas complets, gratuits, sains et durables aux enfants de moins de douze ans.

En outre, au sujet du respect des compétences transférées, la section de législation a déjà eu l'occasion d'observer ce qui suit :

« L'octroi de missions entièrement nouvelles à l'ONE, par rapport à celles énoncées à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 17 juillet 2002 'portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « O.N.E »', qui aurait pour effet d'étendre l'exception à la compétence en matière de politique de l'aide aux personnes dont l'exercice a été transféré par le décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 à la Région wallonne et à la Commission communautaire française ne pourrait se faire que par un décret spécial, selon la procédure fixée par l'article 138 de la Constitution »⁶.

3. En conclusion, tel que l'avant-projet est conçu, la section de législation n'aperçoit pas la compétence que la Communauté française souhaite mettre en œuvre en l'espèce en vue de promouvoir l'égalité des chances.

⁵ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 587/1, pp. 10 et 11.

⁶ Voir l'avis 64.030/2/V donné le 3 septembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 14 novembre 2018 'modifiant le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « O.N.E. »' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 685/1, pp. 11 à 17 ;). Voir également l'avis 64.630/4 donné le 4 décembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 21 février 2019 'visant à renforcer la qualité et l'accessibilité de l'accueil de la petite enfance en Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 739/1, pp. 15 à 26).

À cet égard, le constat que l'article 11, alinéas 1^{er} et 2, 1^o, de l'avant-projet prévoit que le dispositif envisagé en ce qui concerne les repas de midi soit complété par des « activités éducatives à destination des élèves » n'a pas pour effet de faire admettre que l'avant-projet réglerait la matière de l'enseignement. En effet, de la manière dont l'avant-projet est conçu, ces « activités éducatives », à les supposer dispensées comme matière d'enseignement au sein de la grille horaire hebdomadaire, sont purement accessoires au regard de l'objet central de l'avant-projet, qui est, comme expliqué ci-avant, un dispositif d'aide aux familles. Or, il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que lorsqu'un texte présente, en termes de répartition des compétences, des points d'accroche avec plusieurs matières attribuées à des entités différentes, l'entité compétente pour l'adopter est celle qui est compétente pour la matière réglée de manière prépondérante par le texte concerné ⁷.

4. Eu égard à ces observations fondamentales, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET

⁷ C.C., 11 décembre 2002, n° 184/2002, considérant B.7 ; pour l'application d'un raisonnement fondé sur l'élément prépondérant de la situation juridique réglée pour déterminer si une norme relève de la matière de l'enseignement ou de celle de l'aide aux personnes, voir l'avis 41.080/2 donné le 6 septembre 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 15 décembre 2006 'renforçant le dispositif des « services d'accrochage scolaire » et portant diverses mesures en matière de règles de vie collective au sein des établissements scolaires' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 307/1, pp. 27 à 35).