

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.566/AG/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, assemblée générale de la section de législation et deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enfance de la Communauté française, compétent pour l'Enseignement fondamental, l'Accueil et les Missions confiées à l'O.N.E., le 31 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 11 décembre 2002, 8, 15 et 29 janvier 2003 (deuxième chambre), à donné, le 11 février 2003 (assemblée générale de la section de législation) l'avis suivant :

Observations générales

A. Portée de l'avant-projet de décret

1. L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret précise :

"Imposer par l'intermédiaire d'un décret une structuration identique de l'offre d'accueil développée sur le territoire de la Communauté française équivaldrait à nier la richesse et les particularités de notre "paysage" accueil et risquerait de porter atteinte aux initiatives existantes. Pour éviter ces travers, le présent texte entend responsabiliser le niveau de pouvoir le plus en prise avec la réalité à investiguer, à savoir la Commune, et charger celle-ci de coordonner l'offre d'accueil sur son territoire."

L'exposé des motifs poursuit de la manière suivante :

"Confier à la commune une mission de régulation et de structuration de l'offre d'accueil suppose de parvenir à un équilibre entre la souplesse recherchée et l'assurance que tous les opérateurs soient associés et traités équitablement. C'est pourquoi, le présent projet de décret détermine un cadre à respecter lors de la constitution d'une CCA (Commission communale d'accueil) et de l'élaboration du programme CLE ⁽¹⁾."

Afin d'apporter aux utilisateurs des garanties quant à la qualité des actions menées, l'avant-projet de décret instaure une procédure d'agrément. L'avant-projet établit des normes d'encadrement et des niveaux de qualification du personnel - dont le maintien est assuré par des formations régulières en cours de carrière - de même qu'il prévoit l'accompagnement du programme de coordination locale pour l'enfance par un coordinateur (ou une coordinatrice).

Cette structuration de l'offre d'accueil doit également, aux termes de l'exposé des motifs, favoriser "la mise en commun des moyens mis à disposition de chacun et l'établissement de synergies visant une plus grande efficience". Des moyens financiers spécifiques sont par ailleurs accordés afin de soutenir l'élaboration et le fonctionnement des projets locaux coordonnés ainsi qu'une aide particulière aux projets s'adressant à des enfants issus de milieux défavorisés.

⁽¹⁾ Programme de coordination locale pour l'enfance.

2. L'avant-projet de décret comporte deux types de mesures - concrétisant les objectifs prédécrits dans l'exposé des motifs - visant à :

- au niveau du dispositif local, charger la commune de coordonner les actions menées par les différents opérateurs de l'accueil qu'elle compte sur son territoire : c'est à cet effet qu'est mise en place une commission communale de l'accueil (CCA) (chapitre II) et qu'est prévue l'élaboration d'un ou plusieurs programmes de coordination locale pour l'enfance (CLE) (chapitre III);
- au niveau du dispositif communautaire, garantir des normes de qualité au sein du ou des programmes (chapitre IV), sanctionnées par une procédure d'agrément (chapitre V) et prévoir les règles de leur financement, en l'occurrence principalement à charge de la Communauté française (chapitre VII), ainsi que les aspects de la participation financière des bénéficiaires (chapitre VI) et des avantages sociaux éventuellement consentis par la commune (chapitre VIII).

B. Compétence de la Communauté française

1. De par sa conception, l'avant-projet de décret se rattache, selon la période d'accueil envisagée, selon l'opérateur de l'accueil impliqué et selon le type d'activités envisagé, à diverses matières qui relèvent toutes de la compétence de la Communauté française: enseignement; matières culturelles; matière personnalisable de la politique familiale. Cette dernière matière est attribuée aux communautés, conformément à l'article 128 de la Constitution, par l'article 5, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En effet, l'exposé des motifs du projet de loi spéciale (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 7) commente cette disposition comme suit :

"En matière d'aide aux personnes, la Communauté est compétente, en vertu du § 1^{er}, 2°, pour :

a) En matière de politique familiale et d'aide et d'assistance aux enfants, notamment pour :

- 1° L'aide et l'assistance matérielle, sociale, psychologique, morale et éducative aux enfants, en ce compris la politique d'accueil des enfants, soit que cette aide et cette assistance soient données directement, soit par la voie d'associations et institutions, en ce compris l'Oeuvre nationale de l'Enfance;

.../...

- 2° L'aide morale et sociale à la famille, notamment par l'agrégation et la subordination des services d'aide aux familles, des centres de formation d'aides familiales et des maisons maternelles ⁽²⁾."

Plus généralement, la Cour d'arbitrage définit cette compétence comme comprenant "un ensemble d'initiatives et de mesures qui tendent à apporter une assistance et une aide matérielle, sociale, psychologique et éducative aux familles" ⁽³⁾.

En application de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française l'exercice des compétences relatives à l'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale, à l'exception, notamment, "de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la naissance et de l'enfance" ⁽⁴⁾. Parmi ces missions, l'article 2, f), du décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'enfance visait l'organisation de "la surveillance et la garde des jeunes enfants accueillis en dehors de leur milieu familial" ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾. Il faut donc

⁽²⁾ Voir en ce sens, notamment, les avis 22.228/8, donné le 29 juin 1993, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 29 mars 1976 relative aux prestations familiales des travailleurs indépendants", Doc. parl., Sénat, 1994-1995, n° 1339/1 et 30.519/1, donné le 15 mai 2001, sur un avant-projet de loi "visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité", Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 1281/1.

⁽³⁾ C.A., arrêts n° 20/89 du 13 juillet 1989, cons. B.1. et 2/2001 du 10 janvier 2001, cons. B.3.1.

⁽⁴⁾ Article 3, 7°, du décret (II) de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

⁽⁵⁾ Voir en ce sens le commentaire des articles de la proposition devenue le décret du 19 juillet 1993 précité, Doc. C.C.F., 1992-1993, n° 108/1, p. 6.

⁽⁶⁾ Le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé "O.N.E.", qui remplace le décret du 30 mars 1983, range également dans les missions de l'Office, en son article 2, § 1^{er}, 2°, "l'accueil de l'enfant en dehors du milieu familial, dite «Accueil»".

considérer que l'accueil de l'enfant en dehors du milieu familial est, en ce qui concerne les missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance, demeuré une compétence exercée par la Communauté française ⁽⁷⁾.

2.1. En ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'avant-projet de décret ne vise pas directement les personnes qui habitent dans cette région. Il tend au contraire à s'appliquer aux institutions que sont les "opérateurs de l'accueil", lesquels peuvent être soit des institutions privées, soit encore des institutions publiques existantes et qui peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française, soit en raison de leur activité, soit en raison de leur organisation ⁽⁸⁾. Ce sont en effet ces institutions qui doivent être agréées par l'Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.) et qui peuvent bénéficier de subventions, selon les modalités fixées par l'avant-projet de décret, pour autant qu'elles soient reprises dans un programme CLE, agréé par l'O.N.E., et qu'elles répondent aux conditions fixées par l'avant-projet de décret, notamment en matière de normes d'encadrement et de formation de leur personnel.

L'avant-projet de décret est, dans cette mesure, conforme aux articles 127 et 128 de la Constitution.

⁽⁷⁾ Voir en ce sens les avis 30.037/2, donné le 24 mai 2000, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française 20 juillet 2000 portant assentiment à l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles (Doc. C.C.F., 1999-2000, n° 95/1) et 30.102/2, donné le 24 mai 2000, sur un avant-projet devenu le décret régional wallon du 18 juillet 2000 portant assentiment au même accord de coopération (Doc. C.R.W., 1999-2000, n° 124/1).

⁽⁸⁾ Il en va ainsi des communes, en tant que pouvoir organisateur des écoles communales qu'elles organisent (article 127, § 1^{er}, 2°, et § 2 de la Constitution et article 5, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement), ou des crèches et sections préguardiennes publiques (article 127, § 1^{er}, 1°, et § 2, de la Constitution et article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative).

2.2. Par contre, en ce qu'il confie aux communes un rôle essentiel dans la structuration de l'offre d'accueil extrascolaire au niveau communal ⁽⁹⁾, même s'il est vrai que ce rôle ne résulte que d'une décision expresse de la commune en ce sens, et en ce qu'il impose dès lors un certain nombre d'obligations ⁽¹⁰⁾ aux communes qui choisiraient de s'inscrire dans son champ d'application, l'avant-projet de décret, dans la mesure où il vise également les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, pose le problème de compétence territoriale suivant.

Outre la matière de l'enseignement et les matières culturelles, auxquelles s'applique l'article 127, § 2, de la Constitution ⁽¹¹⁾, l'avant-projet de décret traite également, de manière indissociable avec les autres matières précitées, la matière personnalisable de la politique familiale.

⁽⁹⁾ Selon l'exposé des motifs, la commune se voit confier "une mission de régulation et de structuration de l'offre d'accueil".

⁽¹⁰⁾ Selon les dispositions en projet, la commune qui souhaite bénéficier de l'application du décret doit réunir une CCA et établir un ou plusieurs programmes CLE (article 5 en projet). L'échevin ayant l'enfance ou l'accueil des enfants dans ses compétences doit faire partie de la CCA et présider celle-ci (article 6, § 3, en projet). Des représentants du conseil communal doivent faire partie de la CCA (article 6, § 1^{er}, en projet). La commune doit réaliser ou faire réaliser un état des lieux et le faire examiner par la CCA (article 7 en projet), de même qu'elle doit établir et transmettre à la CCA une ou plusieurs propositions de programme (articles 8 et 9 en projet). La commune doit ensuite "arrêter" sa décision sur la ou les propositions de programme CLE (article 10 en projet) et transmettre celle-ci à la commission d'agrément (article 11 en projet). Sauf à confier cette tâche à une ASBL conventionnée, la commune doit affecter au moins un coordinateur ou une coordinatrice de l'accueil à la préparation, à la mise en oeuvre et à l'évaluation du ou des programmes CLE (article 17 en projet) et elle reçoit à cette fin une subvention forfaitaire de coordination (article 37 en projet). Lorsqu'un programme CLE a été agréé, la commune est chargée de verser à chaque opérateur de l'accueil agréé les subventions octroyées par l'ONE (articles 38, 39 et 40 en projet). La commune est enfin chargée de réaliser ou de faire réaliser tous les deux ans une évaluation du ou des programmes CLE mis en place (article 31 en projet).

⁽¹¹⁾ En application duquel les décrets des Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande ont notamment force de loi à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

A cet égard, en vertu de l'article 128, § 2, de la Constitution, la Communauté française ne règle les matières personnalisables dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qu'à l'égard des institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française ⁽¹²⁾. Il résulte par ailleurs de déclarations nombreuses et concordantes faites au cours des travaux préparatoires des articles 127, § 2, et 128, § 2, de la Constitution que, dans la pensée du Constituant, une institution ne peut être considérée comme appartenant exclusivement par son organisation à une communauté lorsqu'elle est soumise par la loi à un régime de bilinguisme ⁽¹³⁾.

Or, en vertu des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, tel est le cas de toute institution communale, qu'il s'agisse de la commune en tant que telle ou d'une institution créée par celle-ci pour intervenir dans la sphère des matières personnalisables ⁽¹⁴⁾. Dans ces matières, un décret communautaire ne peut donc

⁽¹²⁾ Sur l'importance de distinguer les notions d'"activité" et d'"organisation", au sens des articles 127, § 2, et 128, § 2, de la Constitution, voir notamment l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 124/99 du 25 novembre 1999, cons. B.8.7., et l'avis 14.665/VR donné le 24 avril 1985 sur une proposition de décret de la Communauté française relatif à l'aide sociale à la jeunesse (Doc. C.C.F., 1981-1982, n° 16/4, pp. 5 et suivantes). Comme l'observe R. ERGEC (Introduction au droit public, Story-Scientia, T.1, 1999, n° 557, p. 249), le critère de l'organisation est plus strict que celui de l'activité, eu égard à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative.

⁽¹³⁾ Voir en ce sens l'avis 14.665/VR, précité, dans lequel les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'Etat ont rappelé que telle a été la conception du Constituant malgré le caractère paradoxal des conséquences qui en découlent (Doc. C.C.F., 1981-1982, n° 16/4, p. 4).

⁽¹⁴⁾ Aucune disposition analogue à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement ou à l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ne permet non plus actuellement à une commune de créer une institution unilingue dans le domaine des matières personnalisables. L'avis 14.665/VR, précité, a relevé à ce sujet (Doc. C.C.F., 1981-1982, n° 16/4, p. 7) la déclaration suivante faite par le Premier Ministre de l'époque lors des travaux préparatoires de la disposition devenue l'article 128, § 2, de la Constitution (Doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 100/27, p. 15) : "En vertu de l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, il est possible de créer des institutions unilingues dans le domaine de l'enseignement, de la culture, des crèches et des sections préguardiennes. La loi peut également autoriser ultérieurement la création d'institutions unilingues dans d'autres domaines. Cela signifie que l'article 22 devra être complété. A l'avenir, après la modification des lois linguistiques, les institutions relatives aux matières personnalisables pourraient être unilingues à Bruxelles, ce qui n'est pas possible pour le moment".

La modification législative envisagée n'est, à ce jour, pas intervenue. L'impossibilité de créer des institutions communales unilingues dans le domaine des matières personnalisables subsiste donc actuellement.

pas directement imposer des obligations ou reconnaître des droits aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La circonstance que les communes concernées conserveraient la faculté de se soumettre ou non à ce décret n'y change rien ⁽¹⁵⁾.

Sans qu'il soit besoin de se prononcer par ailleurs sur la question de savoir si une communauté peut ou non directement s'adresser à une commune en matière d'enseignement ou en matières culturelles, commune qui, en raison de certaines activités, pourrait cette fois être considérée comme une institution partiellement uncommunautaire, il y a lieu de considérer que la "mission de régulation et de structuration de l'offre d'accueil" ne peut être confiée aux communes situées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en tant qu'elle se rattache au domaine des matières personnalisables, lesquelles ne peuvent être dissociées des autres matières traitées par les dispositions en projet.

En conclusion, le décret en projet ne pourrait s'appliquer à la région bilingue de Bruxelles-Capitale que s'il était fondamentalement revu pour prévoir que, sur ce territoire, le rôle de régulateur serait attribué à des autorités autres que les communes et qui relèveraient exclusivement de la Communauté française du fait de leur organisation unilingue, comme, par exemple, la Commission communautaire française. L'article 166, § 3, 2°, de la Constitution permet en effet à la Communauté française de déléguer des compétences à cette Commission, laquelle est soumise, au surplus, à un régime unilingue, en vertu de l'article 35 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles.

C. Rapport entre l'avant-projet de décret et le décret du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux.

1. Il ressort de la définition des périodes d'accueil (article 14 de l'avant-projet), de la diversité des opérateurs de l'accueil visés par l'avant-projet de décret, lesquels peuvent en effet être des établissements scolaires organisés ou subventionnés par la

⁽¹⁵⁾ Dans son avis n° 32.977/4, donné le 29 avril 2002, sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française "relatif à l'Action communautaire de Quartier", le Conseil d'Etat a ainsi rappelé qu'en matières personnalisables, un avant-projet de décret ne peut comprendre de règle, quelle qu'elle soit, applicable aux communes.

Communauté française (articles 1^{er}, 2°, 6, § 1^{er}, 2°, 14, 16, § 1^{er}, alinéa 5, 18, alinéa 3, 41 et 42), ainsi que des différentes activités susceptibles d'être couvertes par un programme CLE (article 2 de l'avant-projet) que l'avant-projet de décret englobe dans son champ d'application certains des avantages sociaux visés dans le décret du 7 juin 2001, précité. Il s'agit plus précisément des avantages suivants : l'organisation de l'accueil des élèves, quelle qu'en soit la forme, une heure avant le début et une heure après la fin des cours; la garderie du repas de midi; l'accès aux infrastructures communales, provinciales et de la Commission communautaire française permettant une activité éducative et l'accès aux plaines de jeux (article 2, alinéa 1^{er}, 3°, 4°, 8° et 9°, du décret du 7 juin 2001).

L'auteur du projet en est bien conscient, puisqu'il a pris soin de fixer, dans les articles 41 et 42 de l'avant-projet, la manière dont devra s'articuler l'avant-projet de décret par rapport aux dispositions du décret du 7 juin 2001, précité. De même, l'exposé des motifs précise :

- que le décret du 7 juin 2001, précité, trouvera à s'appliquer intégralement dès lors qu'il y a retrait de l'agrément du programme CLE (p. 14);
- qu'il convient de garantir aux communes organisant un programme CLE et intégrant dans ce cadre des activités relevant de l'article 2 du décret du 7 juin 2001 qu'elles n'aient pas à supporter une double charge financière pour une même activité (p. 15);
- qu'il faut corrélativement garantir aux écoles libres subventionnées qu'elles puissent conserver ce à quoi elles peuvent prétendre sur la base du décret relatif aux avantages sociaux dans le cas où une seule partie d'un ou de plusieurs avantages sociaux serait intégrée au programme CLE (p. 15);
- qu'une école libre subventionnée qui se met volontairement en marge du présent décret et refuse de participer au programme CLE, alors même que certains avantages sociaux y sont offerts, ne peut prétendre en conserver le bénéfice sur base du décret relatif aux avantages sociaux (p. 16).

2.1. L'articulation qui est ainsi opérée entre les deux textes amène le Conseil d'Etat à formuler les observations suivantes ⁽¹⁶⁾.

2.2. Lors des débats parlementaires relatifs à l'adoption du décret du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux, l'accent avait été mis sur ce que l'énumération limitative, dans ce décret, des avantages sociaux au sens de l'article 33 de la loi dite du Pacte scolaire, se justifiait "(...) par la nécessité de ne pas empiéter sur l'accueil extra-scolaire dont le Gouvernement considère qu'il sort du domaine scolaire. Libre aux communes, en dehors du contexte scolaire et de l'enseignement, d'organiser cet accueil extra-scolaire dans les meilleures conditions" ⁽¹⁷⁾. Il avait par ailleurs été annoncé que le volet concernant "l'accueil de l'enfant" ferait l'objet d'un décret spécifique ⁽¹⁸⁾, à savoir l'avant-projet de décret présentement examiné.

Dans son avis 30.958/2 ⁽¹⁹⁾, donné le 19 février 2001, au sujet de l'avant-projet de décret devenu le décret du 7 juin 2001, précité, le Conseil d'Etat a expressément confirmé que la réglementation des avantages sociaux relève de la compétence des communautés au titre de l'enseignement (articles 24 et 127, § 1^{er}, 2°, de la Constitution) ⁽²⁰⁾, que le siège de la matière réside dans l'article 33 de la loi du 29 mai 1959, dite loi du Pacte scolaire, et que l'objet de cette disposition n'est pas d'accorder une aide sociale aux élèves, mais de régler le financement des établissements scolaires.

⁽¹⁶⁾ Un recours en annulation partielle du décret du 7 juin 2001, précité, est actuellement pendant devant la Cour d'arbitrage (Moniteur belge du 12 mars 2002, Ed. 2, n° 2306 du rôle de la Cour). Une éventuelle annulation partielle de certaines dispositions du décret ne ferait cependant que renforcer la pertinence de ces observations, dès lors que cette annulation aurait pour effet d'étendre la liste des avantages sociaux visée à l'article 2 du décret.

⁽¹⁷⁾ Doc. Parlement Com. Franc., n° 154 (2000-2001)/3, p. 35(déclaration du Ministre de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial).

⁽¹⁸⁾ Ibid., pp. 13 et 61 (déclaration du Ministre de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial).

⁽¹⁹⁾ Doc. Parlement Com. Franc., n° 154 (2000-2001)/1, p. 11.

⁽²⁰⁾ Et non de la matière personnalisable de l'aide aux personnes (articles 128, § 1^{er}, de la Constitution et 5, § 1^{er}, II, L.S.R.I.).

2.3. Ainsi qu'il vient d'être rappelé ⁽²¹⁾, cette volonté initiale du législateur de distinguer clairement les "avantages sociaux", relevant de l'enseignement au sens du décret du 7 juin 2001, précité, des "avantages extra-scolaires", non liés à l'enseignement, n'a finalement pas été retenue par l'auteur de l'avant-projet de décret.

Il ne s'ensuit cependant pas que des avantages qui peuvent être qualifiés de "sociaux" au sens du décret du 7 juin 2001, précité, cesseraient de relever du domaine de l'enseignement et, en conséquence, ne seraient plus visés par l'article 33 de la loi dite du Pacte scolaire, par cela seul qu'ils seraient englobés dans un programme CLE et donc soumis à l'application des dispositions de l'avant-projet de décret présentement examiné.

Dès lors que de tels avantages sont susceptibles d'être repris dans des programmes CLE et de concerner, en tant qu'opérateurs de l'accueil, des établissements scolaires libres subventionnés par la Communauté française, il convient que tant les dispositions de l'avant-projet de décret que les critères pris en considération pour l'élaboration d'un programme CLE garantissent, en ce qui concernent le financement de ces avantages, le respect tant de l'article 33 de la loi dite du Pacte scolaire, lorsqu'est en cause une intervention financière de la commune, que d'autres dispositions de la loi dite du Pacte scolaire et de l'article 24 de la Constitution, lorsqu'est cette fois prévue une subvention octroyée par la Communauté française.

Pour rappel, en l'état actuel de la législation, les communes qui accordent des avantages sociaux au bénéfice des élèves des écoles qu'elles organisent, sont tenues d'accorder aux élèves fréquentant des écoles de même catégorie situées dans la même commune et relevant de l'enseignement libre subventionné les mêmes avantages, dans des conditions similaires (article 3 du décret du 7 juin 2001, précité). Il en résulte que, pour ceux de ces avantages sociaux qui seraient à l'avenir englobés dans l'accueil extrascolaire, la commune doit continuer à traiter de manière égale les enfants qui fréquentent ses propres établissements scolaires et ceux qui fréquentent des écoles libres subventionnées situées sur son territoire.

⁽²¹⁾ Supra, 1.

Dans son avis 30.958/2, précité, la section de législation a, à cet égard, rappelé les raisons pour lesquelles il était indispensable d'assurer l'égalité entre les établissements libres subventionnés et les établissements organisés par les communes, en matière d'avantages sociaux, afin de garantir l'équilibre entre les différents réseaux d'enseignement et, par là, assurer l'effectivité de la liberté de choix de l'établissement scolaire. Elle s'est en effet exprimée comme suit :

"2. Le régime de subventionnement mis en place par la loi dite du Pacte scolaire peut être synthétisé comme suit. L'article 25 dispose que les frais de l'instruction donnée dans les établissements ou sections d'établissements d'enseignement organisés par les personnes publiques et privées sont à charge des pouvoirs organisateurs; toutefois les communautés accordent aux établissements qui satisfont aux conditions fixées à l'article 24, des subventions-traitements et des subventions de fonctionnement. L'article 34 prévoit encore l'octroi d'une subvention d'équipement.

La subvention-traitement est, en vertu de l'article 29, égale au traitement majoré des allocations diverses, auquel l'intéressé aurait droit, compte tenu de ses titres de capacité, s'il était membre du personnel de l'enseignement de la Communauté.

Les subventions de fonctionnement sont, en vertu de l'article 32, § 1^{er}, annuelles et forfaitaires et sont accordées pour couvrir les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement de l'établissement et de l'internat, et à la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires aux élèves soumis à l'obligation scolaire. Le point 21 des résolutions du Pacte scolaire⁽²²⁾, reproduit dans l'exposé des motifs du projet devenu la loi dite du Pacte scolaire⁽²³⁾, précise que la subvention annuelle forfaitaire est destinée à couvrir

«... tous frais de fonctionnement quelconques tels que : chauffage, éclairage, force motrice, eau, gaz, approvisionnements, matières premières, frais de bureau, distribution des prix, location, renouvellement, entretien et nettoyage des locaux, du mobilier, du matériel, de l'outillage, de la bibliothèque et des laboratoires, transport des élèves et excursions scolaires.».

Lors de l'examen en Commission de la Chambre, le Ministre de l'Instruction publique a précisé que

«... cette énumération, nullement exhaustive, indique un certain nombre de frais qui peuvent entrer en ligne de compte pour être payés par les subventions de fonctionnement. Il est toutefois évident, vu le montant forfaitaire alloué à

(22) Ce point s'applique à l'enseignement provincial et communal, mais le point 23 le rend applicable à l'enseignement privé.

(23) L'exposé des motifs précise : "Pour que le Parlement puisse en connaissance de cause, apprécier la portée de ce projet et sa conformité au Pacte scolaire, il importe que celui-ci soit officiellement porté à la connaissance des Chambres législatives. Ce Pacte comporte certaines dispositions et l'affirmation de certains accords qui doivent constituer de véritables travaux préparatoires (...)" (Doc. parl., Chambre, 1958-1959, n° 199/1, p. 1).

l'enseignement subventionné, que ces écoles ne sauraient augmenter leurs dépenses d'une façon inconsidérée dans un sens ou dans un autre. Si elles dépensent trop pour le transport des élèves, elles ne sauront par exemple pas payer le chauffage, la distribution des prix, etc.»⁽²⁴⁾.

Toujours selon le Ministre de l'Instruction publique, le montant forfaitaire des subventions de fonctionnement, fixé à l'article 32, § 2, de la loi du Pacte scolaire, correspond à 75 % du montant estimé des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement de l'Etat⁽²⁵⁾.

Les subventions d'équipement consistent en une majoration des subventions de fonctionnement, fixée annuellement conformément à l'article 34 de la loi dite du Pacte scolaire.

Ces différentes subventions sont accordées de manière identique aux établissements scolaires officiels, organisés par les pouvoirs locaux, et aux établissements scolaires libres, organisés par des personnes privées⁽²⁶⁾. Selon le Ministre de l'Instruction publique de l'époque,

«... les critères relatifs à l'octroi des subventions à l'enseignement libre ont été établis en partant du principe que tous les intéressés doivent être traités sur un pied d'égalité, quelle que soit l'école dans laquelle ils enseignent ou reçoivent leur enseignement.»⁽²⁷⁾.

⁽²⁴⁾ Rapport fait au nom de la Commission de l'Instruction publique par MM. Lefèvre, Collard et Destenay, Doc. parl., Chambre, 1958-1959, n° 199/2, p. 10.

⁽²⁵⁾ Ibidem. S'appuyant sur des extraits de ces citations, la déléguée du ministre estime que «... en limitant les subventions de fonctionnement à 75 % des montants alloués par l'Etat pour le fonctionnement de son enseignement, la volonté du législateur n'a pas été de permettre de couvrir tous les frais de fonctionnement des établissements subventionnés, mais de s'assurer que les sommes ainsi accordées feraient l'objet d'une gestion économe. Malgré la révision de la Constitution de 1988, les budgets ont toujours été élaborés en référence à ce principe du Pacte scolaire. Aucun changement n'est intervenu depuis lors de manière à ce que les subventions de fonctionnement permettent de couvrir tous les frais de fonctionnement». Il y a toutefois lieu de considérer l'ensemble des citations reproduites et surtout le point 21 des résolutions du Pacte scolaire, qui tient lieu d'exposé des motifs, et qui stipule qu'«... il sera alloué, par élève, une subvention annuelle forfaitaire pour couvrir tous frais de fonctionnement quelconques». Il en résulte que les subventions de fonctionnement doivent couvrir tous les frais de fonctionnement et que, si elles n'atteignent que 75 % du montant des frais de fonctionnement des établissements de l'Etat, c'est parce qu'une gestion économe permettrait de combler cette différence.

⁽²⁶⁾ Les articles 24 à 37 de la loi du Pacte scolaire s'appliquent à tous les établissements subventionnés, sans distinction. Voir dans ce sens également le point 23 des résolutions du Pacte scolaire.

⁽²⁷⁾ Rapport fait au nom de la Commission de l'Instruction publique par MM. Busieau, George et Houben, Doc. parl., Sénat, 1958-1959, n° 181, p. 2.

Puisque l'Etat, - depuis 1989 les communautés, - octroie aux établissements d'enseignement organisés par les pouvoirs locaux et par les personnes privées (à condition qu'ils satisfassent à certaines conditions), des subventions qui permettent le traitement égal de tous les élèves, il convient d'empêcher que les pouvoirs locaux ne viennent rompre l'équilibre ainsi atteint en subventionnant à leur tour l'enseignement privé : selon l'exposé des motifs du projet devenu la loi dite du Pacte scolaire,

«... l'octroi de pareilles subventions entraîne une conséquence logique : sauf en ce qui concerne la tutelle sanitaire et les avantages sociaux, les pouvoirs sous tutelle ne sont plus autorisés à subventionner directement ou indirectement l'enseignement privé. Il importe, en effet, en présence de l'effort important fait par l'Etat d'éviter de nouvelles concurrences et de nouvelles luttes sur un plan local. La volonté du Gouvernement qui s'associe pleinement à celle des auteurs du Pacte scolaire, est de mettre un terme partout et dans tous les secteurs à la lutte scolaire.»⁽²⁸⁾.

Comme le relève le commentaire des articles de l'avant-projet de décret examiné, il s'agit d'éviter «toute pratique déloyale en matière d'attractivité des différentes écoles»⁽²⁹⁾. La circulaire du Ministre de l'Instruction publique du 7 juillet 1960 relative à l'application de l'article 33 de la loi du 29 mai 1959 rappelait que

«... l'élargissement de la tutelle sanitaire et des avantages sociaux à tous les niveaux des différents réseaux d'enseignement et les extensions possibles dans l'avenir ont été conçus afin de réaliser la paix scolaire en contribuant au progrès social dans l'esprit du pacte. Ce serait contraire à la dignité des parents et au but humanitaire des avantages sociaux que d'employer ceux-ci pour peser sur un choix qui ne doit être dicté que par les convictions des parents, la valeur de l'enseignement et le genre de l'instruction.»⁽³⁰⁾.

Pour la section d'administration du Conseil d'Etat,

«... l'article 33 énonce un principe clair : celui de l'égalité entre les écoles officielles et les écoles libres subventionnées en ce qui concerne la tutelle sanitaire et les avantages sociaux.»⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ op. cit., p. 9.

⁽²⁹⁾ Voir le commentaire de l'article 7.

⁽³⁰⁾ Moniteur belge du 7 juillet 1960, p. 5243. Ces considérations sont reproduites dans la circulaire du Ministère de l'Education nationale du 20 novembre 1987 relative à l'application de l'article 33 de la loi du 29 mai 1959 (Synthèse juridique, juin 1992).

⁽³¹⁾ C.E., arrêt n° 13.709 du 25 septembre 1969, Ville de Châtelet, R.A.A.C.E., p. 817.

Il y a donc lieu d'établir une nette distinction entre les frais de fonctionnement, visés à l'article 32 de la loi dite du Pacte scolaire, et les avantages sociaux, visés à l'article 33 de la même loi ⁽³²⁾. Pour les premiers, l'enseignement libre comme l'enseignement officiel subventionné perçoit à charge des communautés des subventions de fonctionnement qui doivent couvrir la totalité de ces frais. Dès lors, il est interdit aux pouvoirs locaux de les subventionner une seconde fois. Pour les seconds, l'intervention financière des pouvoirs locaux est permise. Mais, si ceux-ci interviennent, afin de ne pas rompre l'égalité entre les élèves, ils doivent le faire indistinctement au profit des élèves fréquentant leur propre réseau et l'enseignement libre." ⁽³³⁾.

Il résulte des observations qui précèdent :

- que le maintien de l'égalité entre les établissements scolaires en matière d'avantages sociaux est donc requis par l'article 24 de la Constitution, tant en son paragraphe premier, qui consacre la liberté d'enseignement, qu'en son paragraphe 4, qui garantit l'égalité dans l'enseignement;
- et que cette exigence vaut tant dans cadre du décret du 7 juin 2001, précité, que dans celui de l'avant-projet, dans la mesure où ce dernier vise en partie des avantages qui peuvent être qualifiés de "sociaux" au regard de l'article 33 de la loi dite du Pacte scolaire et du décret du 7 juin 2001, précité.

2.4. Examinées sous cet angle, certaines dispositions de l'avant-projet sont susceptibles de poser problème au regard de la portée exacte qu'il convient de leur conférer. En effet :

a) l'article 15, § 1^{er}, 5°, en projet, précise que le programme CLE détermine notamment les modalités de répartition des moyens communaux affectés au programme CLE, ainsi que les montants minima de ceux-ci et les modalités de répartition des autres moyens publics y attribués.

⁽³²⁾ Voir en ce sens C.E., arrêt n° 13.049 du 25 juin 1968, commune de Alken, R.A.A.C.E., 1968, p. 567.

⁽³³⁾ Les élèves fréquentant les établissements organisés par la Communauté française ne bénéficient pas directement du système des avantages sociaux. Toutefois, ces établissements reçoivent en compensation un montant forfaitaire qui leur permet d'offrir les mêmes avantages à leurs élèves (article 34 de la loi dite du Pacte scolaire, inséré par le décret du 12 juillet 2001).

Cette disposition, nonobstant sa formulation, ne semble pas faire obligation à la commune d'affecter, en tout état de cause, des moyens communaux au financement d'un programme CLE ⁽³⁴⁾.

Quoi qu'il en soit, il est évident que toute commune qui, dans le cadre d'un programme CLE, procurerait à une école qu'elle organise le financement, total ou partiel, d'avantages qui peuvent être qualifiés de "sociaux" au sens du décret du 7 juin 2001, précité, devrait obligatoirement prévoir, dans ce même programme CLE, le subventionnement, dans des conditions similaires, des mêmes avantages procurés aux élèves qui fréquentent des écoles de même catégorie situées dans la même commune et relevant de l'enseignement libre subventionné.

Il ne pourrait donc être admis qu'une école libre subventionnée qui souhaiterait procurer à ses élèves le même avantage social que celui procuré par une école communale se voit, par le biais d'un programme CLE, refuser le financement communal, alors même que l'école communale le conserverait.

En d'autres termes, quand un avantage social est repris dans un programme CLE et confié, moyennant financement communal, à une école organisée par la commune en tant qu'opérateur de l'accueil, un tel avantage doit également être confié, dans des conditions similaires, à l'école libre subventionnée qui souhaite également en être chargée;

b) dans le même ordre d'idées, l'article 42 en projet ne pourrait être appliqué à une école libre subventionnée dès lors que sa décision de ne pas participer à un programme CLE serait uniquement motivée par la circonstance que cette école ne serait pas, en ce qui concerne les avantages sociaux visés par le programme CLE, traitée de la même manière que l'école organisée par la commune. Toute autre interprétation de l'article en projet irait effectivement à l'encontre de l'article 33 de la loi dite du Pacte scolaire;

⁽³⁴⁾ Il est seulement fait état, dans l'exposé des motifs (p. 9), de ce qu'"il est souhaitable que la Communauté française ne se substitue pas à la commune et que celle-ci maintienne les moyens financiers qu'elle accordait à l'accueil des enfants précédemment à l'élaboration d'un programme CLE".

c) l'article 42 en projet ne vise par ailleurs que les établissements scolaires libres subventionnés qui se mettraient volontairement en marge du décret et refuseraient de participer à un programme CLE, alors même que certains avantages sociaux y sont offerts. Il appartient à l'auteur du projet de justifier, dans l'exposé des motifs, la raison pour laquelle seuls ces établissements sont expressément visés. En effet:

- il n'est tout d'abord pas prévu qu'un établissement organisé par la Communauté française et qui choisirait, lui aussi, de ne pas participer à un programme CLE, verrait également diminuer, à due concurrence, le montant forfaitaire compensatoire qui lui est octroyé en application de l'article 34 de la loi dite du Pacte scolaire pour couvrir les avantages sociaux concernés;
- il n'est ensuite pas précisé si une école organisée par la commune a, elle aussi, la liberté de participer ou non à un programme CLE. Dans l'affirmative, il va de soi qu'une école qui refuserait une telle participation ne pourrait plus continuer à jouir d'un financement communal couvrant les avantages sociaux couverts par le programme CLE, alors qu'une école libre subventionnée, qui se trouverait dans la même situation, se verrait, elle, sanctionnée;
- enfin, l'article 10 de l'avant-projet, dans la mesure où il attribue à la commune le pouvoir d'arrêter sa décision sur la ou les propositions de programme(s) CLE, semble conférer à celle-ci le pouvoir d'inclure ou non ses propres établissements scolaires dans ce(s) programme(s), sans qu'aucune conséquence ne soit attachée à cette absence de participation. Si la disposition en projet devait être interprétée comme permettant, dans ce cas, à la commune de continuer à financer les avantages sociaux octroyés dans ses propres écoles, alors même que les établissements libres se verraient sanctionner pour leur non participation au programme CLE, la disposition en projet serait alors contraire à l'article 33 de la loi dite du Pacte scolaire et à l'article 24 de la Constitution;

d) dans le cadre du système envisagé par l'avant-projet de décret, les établissements scolaires se verront imposer, en leur qualité d'opérateurs de l'accueil, d'importantes contraintes en termes d'encadrement (articles 16 et 17) et de formation du personnel (articles 18 à 20) ⁽³⁵⁾, contraintes qui ne sont actuellement pas prévues par le décret du 7 juin 2001, précité. En outre, si un financement des programmes CLE par la Communauté française est bien prévu, le système envisagé par l'avant-projet de décret ne permet pas non plus de s'assurer que les établissements d'enseignement libres subventionnés bénéficieront effectivement, en ce qui concerne les avantages sociaux, d'un financement "similaire" à celui dont bénéficient les établissements organisés par la commune concernée, garantie qui est au contraire expressément prévue dans le cadre du décret du 7 juin 2001, précité.

Dans la mesure où les avantages sociaux relèvent, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat ⁽³⁶⁾, de la compétence des communautés au titre de l'enseignement et dans la mesure où le coût financier de ces avantages sociaux est couvert par des subventions de la Communauté dans le cadre d'un programme CLE, il va cependant de soi que tous les établissements d'enseignement devront être traités sur un pied d'égalité, conformément à l'article 24 de la Constitution.

Dans sa version actuelle, l'avant-projet ne permet cependant pas de garantir qu'il en sera bien ainsi :

- d'une part, diverses habilitations (article 38, alinéas 2 et 6) sont, sans autre forme de précision, données au Gouvernement pour la fixation des subventions forfaitaires de fonctionnement, alors même que tout ou partie de ces subventions concernent des périodes d'accueil qui constituent en même temps des avantages sociaux au sens du décret du 7 juin 2001, précité;
- d'autre part, aucune limite précise n'est fixée quant à la détermination, dans le programme CLE, des modalités de répartition tant des moyens communaux affectés au dit programme que des autres moyens publics y attribués (article 15, § 1^{er}, 5°).

⁽³⁵⁾ Il est en effet expressément précisé, dans l'exposé des motifs, que les établissements scolaires, s'ils sont opérateurs de l'accueil, seront soumis aux normes d'encadrement (p. 10) et aux exigences de formation (p. 11) prévues par le décret.

⁽³⁶⁾ Supra, titre C, 2.2.

Il va cependant de soi que le principe de l'égalité entre les établissements d'enseignement doit être respecté en la matière;

e) selon l'article 38, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet,

"... des subventions forfaitaires de fonctionnement contribuent au financement des opérateurs de l'accueil agréés en vertu du présent décret et qui couvrent les périodes après l'école jusqu'au moins dix-sept heures trente. Ces subventions sont destinées aux frais de fonctionnement ainsi qu'aux frais d'engagement de personnel visé à l'article 16, § 2 et 3" ⁽³⁷⁾.

Il semble résulter de ce texte, et notamment du mot "contribuant", que les subventions de fonctionnement ne sont pas destinées à couvrir l'ensemble des frais de fonctionnement afférents à l'accueil pour les périodes après l'école jusqu'au moins dix-sept heures trente ⁽³⁸⁾. Quant au subventionnement pour les autres périodes d'accueil, il est simplement envisagé sous la forme d'une habilitation au Gouvernement, contenue dans l'article 38, alinéa 2.

Par contre, en vertu de l'article 41 de l'avant-projet,

"... dès lors qu'un ou plusieurs avantages sociaux, au sens du décret du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux, sont couverts par le programme CLE comme ils l'auraient été conformément au décret précité, la commune est dispensée de ces avantages sociaux sur la base dudit décret".

La confrontation des articles 38 et 41 suscite dès lors deux questions.

D'une part, les communes seraient-elles dispensées d'accorder aux établissements libres subventionnés des avantages sociaux pour les périodes non visées à l'article 38, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, mais visées à l'article 2 du décret du 7 juin 2001, précité, notamment la garderie du repas de midi et l'accueil une heure avant le début des cours, alors que ces périodes ne feraient pas l'objet d'une subvention de la Communauté

⁽³⁷⁾ Les articles 39 et 40 de l'avant-projet prévoient des subventions de différenciations positives et des subventions d'impulsion, qui n'affectent toutefois pas le raisonnement tenu ici.

⁽³⁸⁾ Comparer avec l'article 32 de la loi du Pacte scolaire, qui prévoit des subventions de fonctionnement "qui doivent couvrir la totalité de ces frais" (avis 30.958/2, précité).

dans le cadre du présent avant-projet ? En effet, le programme CLE visé à l'article 14 couvre des périodes bien plus importantes que celles qui feraient l'objet d'un subventionnement. Dans l'affirmative, l'avant-projet romprait l'équilibre entre les différents réseaux et méconnaîtrait, par là, l'article 24, §§ 1^{er} et 4, de la Constitution.

D'autre part, où les opérateurs d'accueil trouveraient-ils le solde du financement de l'accueil pour les périodes visées à l'article 2 du décret du 7 juin 2001, précité ? L'article 35 de l'avant-projet prévoit une participation financière à charge des personnes qui confient les enfants aux opérateurs d'accueil, mais cette participation sera plafonnée à un montant fixé par le Gouvernement. Une commune pourrait-elle compléter le financement des établissements qu'elle organise afin qu'ils puissent accueillir les élèves durant ces périodes, sans devoir accorder le même complément aux établissements libres, au titre des avantages sociaux ? Encore une fois, dans l'affirmative, l'avant-projet romprait l'équilibre entre les différents réseaux et méconnaîtrait, par là, l'article 24, §§ 1^{er} et 4, de la Constitution.

Une réponse précise à ces questions n'est cependant pas possible dès lors que l'avant-projet, de par les habilitations conférées au Gouvernement (articles 35, alinéa 4, 38, alinéas 2 et 6, 39, § 1^{er}, alinéas 2 et 6, et 40, alinéa 5) et de par la marge d'appréciation laissée dans l'élaboration du programme CLE quant à la répartition concrète des moyens financiers (article 15, § 1^{er}, 5^e), ne permet pas au préalable de déterminer tant le montant des subventions allouées que leur mode de détermination;

f) enfin, en ce qu'elles portent sur les règles de subventionnement par la Communauté de périodes d'accueil qui peuvent par ailleurs être qualifiées d'avantages sociaux au sens du décret du 7 juin 2001, précité, les diverses habilitations conférées au Gouvernement par l'avant-projet de décret méconnaissent manifestement l'article 24, § 5, de la Constitution, qui réserve le subventionnement de l'enseignement, du moins dans ses dispositions essentielles, au législateur décréteur ⁽³⁹⁾.

⁽³⁹⁾ Voir en ce sens l'avis 27.394/2, donné le 30 mars 1998, sur un avant-projet de décret "visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives" : "Comme la section de législation a eu l'occasion de le rappeler à de multiples reprises, si l'article 24, § 5, de la Constitution ne prohibe pas que des délégations soient, en matière de subventionnement de l'enseignement, consenties en faveur du Gouvernement, ces délégations ne peuvent porter que sur la mise en oeuvre de principes arrêtés par le législateur lui-même. A travers elles, le Gouvernement ne peut combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options non suffisamment détaillées." (Idem C.A., arrêt, n° 33/92 du 7 mai 1992, considérants B.5.1. et B.5.2.).

3. En conclusion, certaines des dispositions de l'avant-projet doivent être revues ou complétées et l'exposé des motifs doit, le cas échéant, être complété afin de rencontrer les diverses observations qui viennent d'être formulées.

D. Détermination des opérateurs de l'accueil participant à un programme CLE

Il revient à la commune d'adopter le programme CLE (article 10), qui détermine notamment les opérateurs de l'accueil participants (article 15, § 1^{er}, 1^o). Il va de soi que le choix des opérateurs de l'accueil doit se faire sur la base de critères objectifs et dans le respect du principe d'égalité.

Il convient de clarifier la situation d'un opérateur de l'accueil qui, bien que souhaitant participer à un programme CLE, ne serait pas repris dans ce programme par la commune ⁽⁴⁰⁾.

En effet, l'avant-projet de décret n'est pas suffisamment explicite à ce sujet. Certes, il prévoit que le programme CLE fait l'objet d'un agrément (articles 22 à 27) et que celui-ci porte notamment sur "la conformité du contenu, visé à l'article 15, de ladite proposition au présent décret et à son adéquation aux éléments établis par l'état des lieux" (article 24, alinéa 1^{er}). Il prévoit aussi que l'opérateur peut introduire une plainte auprès de la commission d'agrément (articles 33 et 34) et que ces plaintes portent sur le non-respect des procédures d'élaboration ou de modification du programme ou sur le non-respect des autres dispositions du présent décret ou du programme CLE (article 34). Mais il n'est pas explicitement précisé si ces procédures permettent de contrôler la manière dont les opérateurs participants ont été sélectionnés.

Le décret en projet doit, dès lors, être complété, par exemple en étendant la plainte devant la Commission d'agrément à la procédure de sélection des opérateurs.

⁽⁴⁰⁾ L'on ne saurait alors lui appliquer l'article 42 de l'avant-projet, c'est-à-dire le déchoir de tout ou partie des avantages sociaux, puisqu'il a choisi de participer au programme CLE.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Le texte en projet fait référence au décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la naissance et de l'enfance.

Ce décret a été remplacé par le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la naissance et de l'enfance, en abrégé "O.N.E."

Le texte en projet doit donc être adapté en conséquence.

Il en va de même, là où c'est nécessaire, des autres dispositions de l'avant-projet qui font référence au "décret O.N.E."

Article 3

L'alinéa 2 n'a d'autre objet que de confirmer une règle résultant déjà de l'article 6 du décret précité du 17 juillet 2002, lequel s'est substitué à l'article 5 du décret du 30 mars 1983, précité, dont fait état le texte en projet.

Cet alinéa est donc inutile. Mieux vaut l'omettre.

La même observation vaut pour l'article 21.

Article 4

Il résulte du commentaire qu'en donne l'exposé des motifs que cette disposition n'a d'autre objet que d'annoncer les dispositions de l'avant-projet qui attribuent des missions à l'O.N.E.

Une telle annonce est inutile. Mieux vaut l'omettre.

.../...

Article 7

A l'alinéa 1^{er}, il convient de viser l'article 17 et non l'article 19.

Article 8

La question se pose de savoir qui ou quel organe de la commune établit la proposition de programme CLE. S'agit-il nécessairement, comme paraît le laisser entendre l'article 17, alinéa 2, 6°, du coordinateur de l'accueil ? Le texte doit être précisé.

Article 12

Le texte doit préciser ce que signifie exactement la règle selon laquelle le programme CLE est "mis en oeuvre sous l'égide de la commune".

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 43, alinéa 6.

Article 15

Il résulte des explications des délégués du Gouvernement que les informations dont fait mention le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, ne sont destinées à figurer qu'à titre indicatif dans le programme CLE.

Le texte en projet gagnerait à le préciser expressément, ceci notamment en vue d'éviter toute confusion entre le régime d'agrément du programme CLE et le régime d'agrément des opérateurs de l'accueil.

Article 16

Comme le font apparaître les mots "à titre indicatif" et comme l'ont confirmé les délégués du Gouvernement, le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, n'impose aucune obligation aux opérateurs de l'accueil concernés.

Une disposition purement indicative n'a pas sa place dans un décret, qui est destiné à avoir une portée normative.

Ceci étant, la question se pose de savoir pour quel motif le texte en projet n'impose pas de norme spécifique d'encadrement dans les hypothèses envisagées.

Le texte doit donc soit être revu, soit être omis.

Article 23

L'alinéa 1^{er}, 8°, charge le Ministre de l'Enfance de désigner un membre de la commission d'agrément.

Ceci ne peut être admis : le pouvoir en question doit être attribué au Gouvernement, lequel peut, s'il le juge opportun, déléguer ledit pouvoir à l'un de ses membres en vertu de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Articles 33 et 34

Le texte en projet superpose la procédure de plainte qu'il organise à d'autres procédures mises en place par l'avant-projet, en l'occurrence l'élaboration ou la modification et l'agrément du programme CLE, ainsi que le retrait d'agrément de ce programme.

Cette superposition est de nature à créer une certaine confusion et pourrait entraîner des doubles emplois ou des incohérences.

Pour éviter de telles situations, mieux vaut intégrer la procédure de plainte dans les autres procédures.

Articles 38 à 40

Le texte doit être revu pour préciser le rôle et les obligations des communes à l'égard des opérateurs de l'accueil en ce qui concerne l'octroi de subventions à ceux-ci.

Par ailleurs, comme l'ont confirmé les délégués du Gouvernement, c'est l'O.N.E. qui est chargé de prendre les décisions individuelles d'octroi des subventions envisagées. Le texte doit le prévoir plus clairement.

Article 43

La disposition à l'examen autorise la constitution de zones géographiques dépassant le territoire d'une commune, dénommées, de manière très ambiguë, "zones géographiques communes".

La question se pose de savoir comment le décret en projet est destiné à s'appliquer dans l'hypothèse, qu'il n'exclut pas, où une commune serait couverte, d'un côté, par une ou plusieurs zones géographiques qui lui sont propres et, de l'autre, par une ou plusieurs zones géographiques communes. En particulier, y aura-t-il en ce cas une ou plusieurs commissions communales de l'accueil ? Le texte doit être précisé en envisageant cette hypothèse.

Article 45

Comme en ont convenu les délégués du Gouvernement, cette disposition est devenue sans objet à la suite de l'adoption de l'article 6 du décret du 17 juillet 2002, précité. Elle doit donc être omise.

Article 46

L'habilitation que cette disposition donne au Gouvernement est excessivement large. Il appartient au législateur de déterminer lui-même les règles essentielles régissant le contrôle des moyens financiers versés aux communes.

Cette observation vaut d'autant plus qu'elle s'applique, pour partie, à la matière du subventionnement de l'enseignement visée à l'article 24, § 5, de la Constitution.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	F. DELPÉRÉE,	assesseurs de la section de législation,
	F. DEHOUSSE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section et M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS	présidents de chambre,
Messieurs	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	
Messieurs	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	G. SCHRANS, J. van COMPERNOLLE, H. COUSY, B. GLANSDORFF, A. SPRUYT, F. DEHOUSSE, J. VELAERS, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	D. LANGBEEN	greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, premier auditeur chef de section, X. DELGRANGE et W. PAS, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par MM. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire et R. WIMMER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

D. LANGBEEN

W. DEROOVER