



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.164/4
du 4 mai 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon du 2 mai 2024 relatif au
subventionnement des infrastructures et des équipements des
milieux d'accueil de la petite enfance'

Le 3 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Tourisme, du Patrimoine et de la Petite enfance de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2024 relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 mai 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Michèle BELMESSIERI, conseillères d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mai 2026.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Interrogé sur le fait que le texte en projet serait soumis à la décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 'relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général et abrogeant la décision 2012/21/UE', qui a été publiée au Journal officiel du 19 décembre 2025 ¹, le délégué a précisé ce qui suit :

« Il est mentionné dans la note au Gouvernement wallon qui a été transmise au Conseil d'État : ' Concernant plus spécifiquement l'encadrement de l'octroi des subventions dont objet par la réglementation relative aux aides d'État, il est rappelé que cet octroi de subventions entre dans le champ d'application de la Décision (UE) 2025/2630 de la Commission du 16 décembre 2025 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général et abrogeant la décision 2012/21/UE, communément appelée 'Décision SIEG' '.

Afin de respecter cette décision, il est prévu, comme pour les subventions qui ont été octroyées dans d'autres cadres par le passé (Ex : PNRR), de confier le mandat SIEG, par le biais de l'arrêté de subvention qui sera pris dans le cadre de la programmation. Ce mandat contiendra les éléments requis à savoir notamment la nature et la durée des obligations de service public, la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de cette compensation. Dans cette décision seront également prévues les modalités de récupération des éventuelles surcompensations. Sachant que le mode de calcul de la subvention est forfaitaire et que celle-ci sera plafonnée à 80% de dépenses admissibles du projet, les liquidations seront également adaptées afin de garantir que le montant de la compensation n'excèdera pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en ce compris un bénéfice raisonnable. Les rapports d'exécution intermédiaires et finaux tels que prévus aux articles 16 et 17 du projet permettront des contrôles réguliers durant la période de subventionnement et au terme du mandat. En cas de constat d'une surcompensation lors de ces contrôles, le montant pourra être récupéré conformément aux articles 10 et 11 du projet, selon la procédure prévue aux articles 40 et suivants de l'arrêté du gouvernement wallon du 2 mai 2024, dispositions qui ne sont pas modifiées par le présent projet ».

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202502630&qid=1776175083524

L'article 1^{er} de la décision (UE) 2025/2630 dispose :

« La présente décision énonce les conditions en vertu desquelles les aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (ci-après les 'SIEG') sont compatibles avec le marché intérieur et exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité. Aux fins de l'identification du bénéficiaire de l'aide dans la présente décision, la notion 'd'entreprise unique' telle que définie à l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2023/2832 de la Commission s'applique ».

L'article 2 de la même décision prévoit notamment ce qui suit :

« 1. L'exemption de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité énoncée dans la présente décision s'applique aux aides d'État sous forme de compensations de service public accordées à des entreprises chargées de la gestion de SIEG au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité, et qui relèvent d'une des catégories suivantes :

[...]

c) compensations octroyées pour la prestation de SIEG répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables, y compris les services d'accessibilité et de technologie d'assistance destinés aux personnes handicapées ; ».

L'article 3 de la même décision dispose :

« Les aides d'État sous forme de compensations de service public qui remplissent les conditions énoncées dans la présente décision sont compatibles avec le marché intérieur et exemptées de l'obligation de notification préalable prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant qu'elles soient également conformes aux exigences découlant du traité ou des législations sectorielles pertinentes de l'Union ».

En l'espèce, la section de législation émet une réserve car si le texte en projet semble pouvoir relever de la catégorie des compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général répondant à des besoins sociaux concernant la garde d'enfants, elle ne dispose pas de l'ensemble des éléments, en particulier ceux dont le délégué indique qu'ils apparaîtront dans les arrêtés de subvention, lui permettant de conclure que le régime de subventionnement mis en place respecte l'ensemble des conditions en vue de bénéficier de l'exemption de notification à la Commission européenne.

2. Il ressort du dossier et des échanges avec le délégué que les formalités obligatoires suivantes, qui ne sont pas mentionnées au préambule, ont été accomplies :

- le rapport du 8 janvier 2026 établi conformément à l'article 3, 2°, du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales' ;

- la procédure de concertation organisée par les articles 12 à 15 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' (décisions de l'organe de concertation et du comité ministériel du 28 avril 2026).

Ces formalités seront visées au préambule.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans l'avis 75.958/4 donné le 17 avril 2024 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2024 'relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance', la section de législation a observé :

« L'arrêté en projet prévoit que l'Office national de l'Enfance (ci-après : 'ONE') octroie son concours à la procédure de subventionnement, que ce soit par l'émission d'avis nécessaires à la complétude des dossiers de candidatures ², par la participation à des réunions relatives à l'élaboration et à l'exécution du projet à l'origine de la demande de subvention ³, par le contrôle de la conformité des avant-projets aux normes en vigueur ⁴ ou encore par des concertations imposées avec l'administration de la Région wallonne ⁵. L'ONE est cependant une instance qui dépend de la Communauté française ⁶.

Dans son arrêt n° 36/2019 du 28 février 2019, la Cour constitutionnelle a jugé :

'L'autonomie dont disposent l'autorité fédérale et les communautés ou les régions dans le cadre de leurs propres sphères de compétences fait en principe obstacle à ce qu'une autorité contraigne un service relevant d'une autre autorité publique, sans l'accord de cette dernière, à prêter son concours à l'exécution de la politique de la première autorité publique' ⁷.

En l'espèce, à défaut d'accord de la Communauté française, il n'est pas admissible que l'auteur du texte en projet impose à l'ONE de prêter son concours à la procédure de subventionnement par l'une ou l'autre des interventions décrites ci-avant ⁸ ».

² Note de bas de page 1 de l'avis cité : Voir notamment les articles 3, 8°, et 7, § 2, 13°, du projet.

³ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Voir l'article 11 du projet.

⁴ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Voir l'article 14 du projet.

⁵ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Voir l'article 15, alinéa 3, du projet.

⁶ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Il est institué par le décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 'portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « ONE »'.

⁷ Note i de bas de page 6 de l'avis cité : C.C., 28 février 2019, n° 36/2019, B.8.2.

⁸ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Pour autant que de besoin, il est rappelé que le décret spécial 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' ne transfère à la Région wallonne aucune compétence en lien avec la gestion ou l'organisation de l'ONE sur le territoire de la région de langue française.

À ce propos, le délégué a indiqué :

« L'avis rendu le 23 janvier 2026 par le Conseil d'administration de l'O.N.E. salue le projet et la concertation prévue avec l'O.N.E. dans le cadre de la programmation, tout en attirant néanmoins l'attention sur les délais de traitement. Il est à noter que l'O.N.E. est un partenaire régulier de travail du SW IAS et que tous les projets liés aux infrastructures de la Petite Enfance sont élaborés et suivis en collaboration avec ce dernier ».

À défaut d'accord de la Communauté française, l'observation formulée dans l'avis 75.958/4 vaut *mutatis mutandis* pour l'article 3, alinéas 2 (élaboration du cadastre par l'administration en collaboration avec l'ONE) et 3 (détermination du taux de couverture en collaboration avec l'ONE), l'article 9, alinéa 3 (avis de l'ONE sur le dossier de l'opérateur), l'article 14, alinéa 1^{er}, 3^o (composition du comité de pilotage avec un représentant de l'ONE), et l'article 15, § 1^{er}, 2^o, en projet (comité d'accompagnement devant comprendre un représentant de l'ONE).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le texte en projet trouve son fondement juridique dans les articles 3, 4, 5, 7, 8, 10 et 11 du décret du 16 novembre 2023 'relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance'.

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'omettre l'article 9 du même décret qui ne constitue pas un fondement juridique du projet.

2. À l'alinéa 5, il convient d'écrire :

« Vu l'avis 79.164/4 du Conseil d'État donné le 4 mai 2026, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »⁹.

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 2

Article 2 en projet

L'article 2 reproduit une série de définitions sur lesquelles il y a lieu de formuler les observations suivantes :

- au 4°, de l'accord du délégué, l'opérateur sera défini comme « le demandeur de subvention visé à l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 16 novembre 2023 » ;

- le 5° sera omis car la définition n'a vocation à être utilisée qu'une seule fois dans le texte en projet. Comme en a convenu le délégué, l'acronyme « IWEPS » sera dès lors remplacé dans l'article 3, alinéa 4, en projet par les mots « l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique ».

Article 3

Article 3 en projet

L'alinéa 1^{er} reproduit cinq critères contenus dans le décret du 16 novembre 2023.

Bien que le procédé soit déconseillé, si l'auteur du projet souhaite reproduire ces critères dans l'arrêté en projet à des fins de lisibilité, il doit indiquer qu'il s'agit des critères « énumérés à l'article 3, § 2, du même décret » et veiller alors à les reproduire à l'identique sans les paraphraser (voir, notamment l'alinéa 1^{er}, 4°).

Article 4 en projet

Selon l'article 3 du décret du 16 novembre 2023 :

« § 1^{er}. Le Gouvernement établit, selon les modalités qu'il détermine, une programmation pour l'octroi de subventions aux milieux d'accueil de type 1 destinées au maintien de places, [...] ».

§ 2. La programmation visée au paragraphe 1^{er} se fonde sur :

1° une évaluation effectuée l'année précédente sur base du cadastre établi selon les modalités définies par la Gouvernement ;

2° le taux de couverture existant sur l'arrondissement où est localisé le milieu d'accueil subventionné ;

3° l'indice socio-économique de l'arrondissement où est localisé le milieu d'accueil subventionné tel que défini par le Gouvernement ;

4° la qualité du bâtiment qui abrite le milieu d'accueil de type 1, à savoir améliorabile ou non améliorabile ;

5° l'investissement nécessaire au maintien de places.

§ 3. Le Gouvernement définit, tous les cinq ans, l'enveloppe destinée à couvrir l'octroi des subventions visées à l'article 4.

Le Gouvernement détermine les modalités d'indexation de l'enveloppe visée à l'alinéa 1^{er} ».

Le commentaire de la disposition énonce que celle-ci

« prévoit le principe de programmation quinquennale pour le financement des infrastructures de la petite enfance [...] et établit les critères objectifs sur lesquels le programme se fonde.

La programmation, et l'enveloppe budgétaire qui en découle, sont fixés au plus tard six mois après le renouvellement du Gouvernement et pour une durée de cinq ans. [...]

Le cadastre, un des critères retenus pour l'établissement de la programmation, permet de classer le milieu d'accueil en fonction de son état, et se base sur un audit complet du bâtiment. Le cadastre complet sera encodé dans un logiciel développé à cet effet et permettra le suivi de toutes les infrastructures »¹⁰⁻¹¹.

L'article 4 entend permettre au Gouvernement, lorsqu'il élabore chaque programmation, de déterminer, d'une part, « les critères, visés à l'article 3, qu'il considère comme prioritaires pour la sélection des projets » ainsi que, d'autre part, « le montant forfaitaire attribué par place ».

À propos de la mise en œuvre de la programmation, le délégué a précisé :

« Le lancement de la programmation sera adopté par le Gouvernement en même temps que l'adoption en 3^{ème} lecture du présent projet d'arrêté. Il sera ensuite publié sur le site portail de la Wallonie. Ce lancement prévoira des délais de procédure spécifiques (tel que prévu dans le projet d'AGW) afin de permettre une première sélection de projets encore en 2026, ce pour l'introduction des candidatures, le traitement des demandes et l'approbation de la sélection par le Gouvernement. Les critères prioritaires y seront définis précisément et priorisés, conformément aux articles 3 et 4, afin de mettre en exergue la façon dont le Gouvernement sélectionnera les projets prioritaires ».

Plus spécifiquement concernant l'alinéa 1^{er}, 1^o, il a ajouté :

« Les cinq critères seront, comme mentionné, priorisés ; cette priorisation sera identique chaque année de la programmation. Les projets seront sélectionnés en fonction des priorités jusqu'à épuisement des budgets disponibles annuellement ».

¹⁰ *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n°1476/1.

¹¹ Le délai de six mois, qui est prévu pour que le Gouvernement élabore la programmation, a été remplacé par un délai de dix-huit mois (article 1^{er} du décret du 30 mai 2025 'modifiant l'article 3 du décret du 16 novembre 2023 relatif au subventionnement des infrastructures et des équipements des milieux d'accueil de la petite enfance et insérant un article 15/1'), *Moniteur Belge*, 12 juin 2025, p. 52944.

Et, concernant l'alinéa 1^{er}, 2^o, il a indiqué :

« Le montant sera déterminé en multipliant le nombre de places d'accueil par le montant forfaitaire arrêté par le Gouvernement dans la programmation. La subvention définitivement liquidée sera toutefois plafonnée à 80 % des dépenses admissibles. Ainsi, si ces 80% sont inférieurs au montant arrêté au départ dans l'arrêté de subvention, seuls ces 80% pourront être octroyés et seront effectivement liquidés ».

Il ressort de la réponse donnée par le délégué que les cinq critères seront hiérarchisés par le Gouvernement pour la durée de chaque programmation quinquennale. Une telle application, en ce qu'elle se fonde sur les cinq critères, est conforme à l'article 3, § 2, du décret du 16 novembre 2023.

Article 5 en projet

La programmation est un acte de portée réglementaire adopté par un arrêté du Gouvernement.

Il va dès lors de soi que la publication de celle-ci se fera également au *Moniteur belge*, dans le respect de l'article 190 de la Constitution ¹².

Article 6 en projet

Afin de mentionner les renvois aux textes décrets qui y sont reproduits ou auxquels il est fait référence, les alinéas 2 et 3 seront fusionnés avec l'alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o ¹³, de la manière suivante :

« 1^o [...]

2^o conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, du décret du 16 novembre 2023, présenter un projet d'infrastructure d'accueil de la petite enfance portant sur :

- l'achat d'un terrain, d'un bâtiment déjà construit ou à construire,
- la construction, la réhabilitation ou la restructuration d'un bâtiment,
- l'équipement et le premier ameublement d'un bâtiment,
- ou l'acquisition d'un droit réel sur le terrain ou sur un bâtiment ;

3^o présenter un projet rencontrant les exigences de performance énergétique définies conformément au décret du 28 novembre 2013 relatif à la performance énergétique des bâtiments, à ses arrêtés d'exécution, ainsi qu'aux articles D.III.1 et suivants du Code du Développement Territorial ;

4^o [...] ».

¹² Avis 75.958/4.

¹³ Ce qui permet également d'assurer la cohérence avec le renvoi contenu dans l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, a), à l'article 6, 3^o.

Article 7 en projet

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le renvoi à l'article 17, § 1^{er}, 2^o, est erroné et sera corrigé.

Articles 8 et 22 en projet

Interrogé sur la portée, dans les articles 8, § 1^{er}, et 22, § 1^{er}, des modalités à déterminer par l'administration, le délégué a précisé :

« Les modalités visent le support informatique par lequel introduire sa candidature. Il est prévu d'utiliser un outil informatique le plus simple et le plus accessible possible pour les demandeurs, et destiné à pouvoir réceptionner des fichiers volumineux qui ne passent pas forcément par courriel. Cet outil sera exclusivement géré par l'administration ».

Dès lors que la délégation se limite à cet aspect purement technique, elle est admissible.

Article 9 en projet

L'alinéa 3 prévoit que l'administration transmet au Gouvernement, au plus tard le 30 avril de chaque année, le dossier complet de l'opérateur, accompagné notamment d'une proposition de décision.

Une telle disposition ne peut avoir pour portée de subordonner la décision du Gouvernement à une proposition de son administration. Un tel mécanisme, visant à subordonner l'adoption d'un acte par une autorité politique à l'existence d'une proposition de son administration, n'est pas admissible car il ne tient pas compte de l'autorité hiérarchique exercée par cette autorité sur son administration et du rôle naturel que celle-ci joue dans l'instruction des dossiers et la préparation des actes de l'autorité ¹⁴.

Mieux vaut dès lors ne pas préciser que l'administration transmet une proposition de décision au Gouvernement.

Article 11 en projet

La section de législation s'interroge sur la compatibilité de l'alinéa 2 qui prévoit que « l'opérateur assure, par ses propres moyens, le financement de tout cout excédant le montant forfaitaire déterminé » avec l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 6^o, b), en projet, qui permet le cumul de subventions à condition que celui-ci « ne dépasse pas cent pour cent des couts du projet subventionné ».

¹⁴ Avis 75.958/4.

Le délégué a indiqué :

« Le libellé de cet article n'empêche évidemment pas un porteur de projet de pouvoir bénéficier d'autres soutiens, qu'ils proviennent d'une subvention, d'un don, d'un prêt bancaire, etc., néanmoins tout en évitant le risque de double subventionnement ».

Cette intention devrait être mieux traduite dans le texte en projet et, par conséquent, les mots « , par ses propres moyens, » seront omis dans l'alinéa 2.

Article 13 en projet

Les paragraphes 1^{er} à 4, derniers alinéas, visent à habiliter le Ministre ou son délégué à déroger aux modalités de liquidation prévues dans l'arrêté en projet en ce qui concerne le nombre de tranches ou la clé de répartition entre les tranches.

Il va de soi qu'un tel pouvoir de dérogation ne pourra valablement être mis en œuvre que dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination entre les différents opérateurs placés dans les mêmes circonstances.

Article 17 en projet

Par souci de clarté, il pourrait être précisé que la disposition concerne l'opérateur « qui a la qualité de pouvoir adjudicateur ».

Article 18 en projet

Interrogé sur la différence contenue dans les paragraphes 1^{er} à 3, à propos des années N+7 et N+5, le délégué a expliqué :

« Ces différences sont liées à la nature même des projets subventionnés. Les pièces justificatives sont différentes selon qu'il s'agisse d'un achat (ou de l'acquisition d'un droit réel), de travaux de rénovation d'un bâtiment (ou construction d'un bâtiment neuf), ou encore de l'équipement et du premier ameublement. Par exemple, ces derniers peuvent être réalisés plus rapidement que les autres et rencontrer moins de difficulté dans leur exécution ».

Il est pris acte de cette explication.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

Dans la phrase liminaire de l'article 2, il y a lieu d'ajouter les mots « du Gouvernement wallon » entre les mots « l'arrêté » et les mots « du 2 mai 2024 ».

À l'article 2, 6°, en projet, l'intitulé exact du décret du 17 juillet 2002 'relatif à l'Office de la Naissance et de l'Enfance' sera mentionné.

Dans la phrase introductive de l'article 7, § 1^{er}, en projet, il y a lieu d'écrire « à l'article 5, alinéa 1^{er}, du décret du 16 novembre 2023 ».

L'article 13 en projet est divisé en paragraphes sans contenir de paragraphe 1^{er} : il sera revu en conséquence.

L'article 13, § 2, alinéa 3, en projet déroge à l'alinéa 1^{er} et non à l'alinéa 2.

À l'article 15, § 2, 3°, en projet, il y a lieu d'écrire « formule ».

L'article 23 en projet étant constitué d'un alinéa, sa division en paragraphes sera supprimée.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO