

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.557/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Membre du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, compétent pour le Budget, l'Action sociale et la Famille, le 3 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret 2003/141 de l'Assemblée de la Commission communautaire française "relatif à l'octroi de subventions pour l'achat ou la construction de bâtiments en vue de l'installation de crèches, préguardiennats, maisons communales d'accueil de l'enfance, services d'accueil spécialisé, ainsi que pour l'agrandissement, la transformation, les grosses réparations, l'équipement et le premier ameublement de ces bâtiments", a donné le 7 juillet 2003 l'avis suivant :

FORMALITES PREALABLES

L'avant-projet de décret à l'examen organise l'octroi de subventions à divers services d'accueil de l'enfant, dont certains, comme les services d'accueil spécialisé, remplissent des missions d'hébergement ⁽¹⁾.

A ce titre, il doit être mis en rapport avec l'article 5 du décret du 5 juin 1997 portant création du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé.

Cette disposition est ainsi libellée :

"Art. 5. § 1. D'initiative ou à la demande du Collège, la section «Aide et soins à domicile» a pour mission de donner des avis sur les questions qui concernent le maintien à domicile, l'aide aux familles et aux personnes âgées, les soins palliatifs, la coordination de soins et services à domicile. Son avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution ainsi que lorsqu'une norme prescrit l'obtention de l'avis d'un organe consultatif pour un service ou un centre agréé par le Collège dans un des secteurs susmentionnés.

§ 2. D'initiative ou à la demande du Collège, la section «Services ambulatoires» a pour mission de donner des avis sur les questions qui concernent la santé mentale, la toxicomanie, le planning familial, le service social, la médecine ambulatoire. Son avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution ainsi que lorsqu'une norme prescrit l'obtention de l'avis d'un organe consultatif pour un service ou un centre agréé par le Collège dans un des secteurs susmentionnés.

§ 3. D'initiative ou à la demande du Collège, la section «Hébergement» a pour mission de donner des avis sur les questions qui concernent les structures d'accueil et/ou de soins résidentielles. Son avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution ainsi que lorsqu'une norme prescrit l'obtention de l'avis d'un organe consultatif pour un service ou un centre agréé par le Collège dans un des secteurs susmentionnés.

§ 4. D'initiative ou à la demande du Collège, la section «Personnes handicapées» a pour mission de donner des avis sur toutes les questions qui concernent les personnes handicapées. Son avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution ainsi que lorsqu'une norme prescrit l'obtention de l'avis d'un organe consultatif pour un service ou un centre agréé par le Collège dans un des secteurs susmentionnés.

⁽¹⁾ Voy. à ce sujet l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 janvier 2002 portant réglementation générale et fixant les modalités de subventionnement des services d'accueil spécialisé de la petite enfance agréés par l'Office de la Naissance et de l'Enfance.

§ 5. D'initiative, à la demande du Collège ou à la demande d'une section, le Bureau a pour mission de donner des avis sur toute question qui concerne plusieurs sections."

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d'Etat que le texte en projet a été soumis pour avis au Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé, spécialement sa section "Hébergement".

Selon la déléguée du Collège, la raison en est que la consultation de cette section ne serait obligatoire que pour les projets relatifs aux services ou centres agréés par le Collège, ce qui n'est pas le cas des services visés par le décret en projet, agréés par l'Office de la Naissance et de l'Enfance institué par la Communauté française.

Cette explication ne peut être retenue. En effet, il ne ressort pas du texte de l'article 5, § 3, du décret du 5 juin 1997 que l'avis de la section Hébergement sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution ne seraient requis que lorsque ces projets ont trait à des services ou centres agréés par le Collège. Ainsi, lorsque l'article 5, § 3, limite l'avis obligatoire de la section Hébergement du Conseil consultatif au cas du "service ou (...) centre agréé par le Collège", cette limite concerne, non pas les projets de décret et leurs arrêtés d'exécution, mais exclusivement les cas dans lesquels "une norme prescrit l'obtention de l'avis d'un organe consultatif pour un service ou un centre agréé par le Collège", à savoir, les cas où un avis est requis préalablement à une décision à portée individuelle concernant un service ou un centre agréé par le Collège.

En l'espèce, l'avis de la section Hébergement était donc requis.

C'est sous réserve de l'accomplissement de cette formalité que le texte en projet est examiné.

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'avant-projet à l'examen se donne pour objet de régler l'octroi de subventions à l'infrastructure en vue de l'installation de crèches, de préguardiennats, de maisons communales d'accueil de l'enfance, et de services d'accueil spécialisé. Ce faisant, il entend donc intervenir dans la matière personnalisable de la politique familiale et d'aide et d'assistance aux enfants.

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 ⁽²⁾ 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" ⁽³⁾.

⁽²⁾ Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 7.

⁽³⁾ 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.

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" ⁽⁴⁾.

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" ⁽⁵⁾.

Parmi ces missions, l'article 2, b) et f), du décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'enfance visait, entre autres, l'agrément et le subventionnement, "des oeuvres, institutions et services", ainsi que l'organisation de "la surveillance et la garde des jeunes enfants accueillis en dehors de leur milieu familial" ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ C.A., arrêts n° 20/89 du 13 juillet 1989, cons. B.1. et 2/2001 du 10 janvier 2001, cons. B.3.1.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ 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}, alinéa 1^{er}, 2°, "l'accueil de l'enfant en dehors du milieu familial, dite «Accueil»". Dans ce cadre, il charge notamment l'O.N.E. d'agréer et de subventionner des institutions et services - notamment les services d'accueil spécialisés- (article 2, § 1^{er}, alinéa 2 du décret du 17 juillet 2002), aux conditions fixées par le Gouvernement de la Communauté française (article 3, alinéa 1^{er} et 2, du décret du 17 juillet 2002).

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà rappelé, il faut donc 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 ⁽⁸⁾.

La question se pose dès lors de savoir si les subventions à l'infrastructure prévues par le décret en projet relèvent ou non des missions de l'O.N.E..

La réponse à cette question nécessite un bref rappel chronologique :

- L'Office de la Naissance et de l'Enfance, créé par le décret de la Communauté française du 30 mars 1983, a succédé à l'Oeuvre nationale de l'enfance, instituée par la loi du 5 septembre 1919 ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Voir en ce sens l'avis 33.566/AG/2, donné le 11 février 2003, par l'assemblée générale et la deuxième chambre de la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de décret de la Communauté française "relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire" (Doc. C.C.F., 2002-2003, n°405/1), ainsi que les avis 30.037/2, donné le 24 mai 2000, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 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).

⁽⁹⁾ Voir à ce propos les travaux préparatoires du décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance (O.N.E.), spéc. Doc. C.C.F. sess. 1981-1982, n° 67-1, p.2, exposé des motifs.

Selon l'article 2 de la loi du 5 septembre 1919, l'Oeuvre nationale de l'enfance avait pour attribution d'encourager et de développer la protection de l'enfance, notamment, "d'encourager et de soutenir, par l'allocation de subsides ou autrement, les oeuvres relatives à l'hygiène des enfants". Il résulte de l'article 3, alinéa 3, de la même loi, que les fonds mis à la disposition de l'Oeuvre devaient être ensuite répartis en faveur des consultations pour nourrissons, des oeuvres de protection de la première enfance et des cantines scolaires.

Parallèlement à l'aide octroyée à l'enfance et aux structures d'accueil des enfants par l'intermédiaire de l'Oeuvre nationale de l'enfance, en vertu de la loi du 5 septembre 1919, les pouvoirs publics sont intervenus par d'autres biais en faveur des structures d'accueil de l'enfance ⁽¹⁰⁾.

Ainsi, le 8 mars 1965, un arrêté royal fut adopté qui avait pour objet de déterminer le montant et les conditions d'octroi des subventions allouées par l'Etat à des administrations subordonnées, à des établissements d'utilité publique et à des associations sans but lucratif pour la construction, l'agrandissement, la transformation ou les grosses réparations, l'équipement et le premier ameublement de crèches et de pouponnières ⁽¹¹⁾. Le préambule de cet arrêté révèle que l'intention était de subsidier ainsi les initiatives tendant à augmenter le nombre jusque là "nettement insuffisant" de crèches et de pouponnières dans le pays ⁽¹²⁾.

- L'Office de la Naissance et de l'Enfance créé par le décret du 30 mars 1983, a reçu des missions à la fois plus larges et plus précises que celles confiées à son prédécesseur, l'Oeuvre nationale de l'enfance. En effet, comme exposé précédemment, l'article 2, b) et f), du décret du 30 mars 1983 vise, entre autres, l'agrément et le subventionnement, "des oeuvres, institutions et services", ainsi que l'organisation de "la surveillance et la garde des jeunes enfants accueillis en dehors de leur milieu familial".

⁽¹⁰⁾ Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 7.

⁽¹¹⁾ Moniteur belge du 19 mars 1965, pp. 2902-2903.

⁽¹²⁾ Cet arrêté fut ensuite modifié par l'arrêté du 7 mars 1974, notamment aux fins d'étendre son champ d'application aux maisons maternelles (Moniteur belge du 2 avril 1974, p. 4625).

Toutefois, à la même époque, l'Exécutif de la Communauté française a décidé de maintenir l'octroi direct - et non par le biais de l'O.N.E. - de subventions à l'infrastructure, ce par l'adoption, le 8 juillet 1983, d'un arrêté "réglant pour la Communauté française l'octroi de subventions pour l'achat ou la construction de bâtiments en vue de l'installation de crèches, pouponnières, maisons maternelles et centres d'accueil, ainsi que pour l'agrandissement, la transformation, les grosses réparations, l'équipement et le premier ameublement de ces immeubles". Cet arrêté ⁽¹³⁾ a abrogé l'arrêté précité du 3 mars 1965 mais a mis en place un système similaire à celui organisé par ce dernier. Il prévoit en effet l'octroi de subventions à l'infrastructure directement par l'Exécutif, sans intervention de l'O.N.E.

- Lors de l'adoption du décret (II) de la Communauté française du 19 juillet 1993 et du décret (III) du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, les deux systèmes de subventionnement décrits ci-avant étaient toujours en vigueur. Ils le sont encore actuellement.

Par conséquent, même si le décret précité du 30 mars 1983 et le décret de la Communauté française du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé "O.N.E.", n'excluent pas expressément les subventions à l'infrastructure des aides dont l'octroi est confié à l'O.N.E., l'on peut raisonnablement conclure que les subventions à l'infrastructure, à tout les moins lorsqu'elles sont octroyées directement aux bénéficiaires par le législateur ou le pouvoir exécutif, ne relèvent pas des missions de l'ON.E. ⁽¹⁴⁾.

(13) Arrêté que le texte en projet entend abroger en son article 9.

(14) Voir, en ce sens, les déclarations de la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française lors des travaux préparatoires du décret du 8 février 1999 modifiant le décret du 30 mars 1983 portant création de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, tel que modifié par les décrets des 22 décembre 1983, 12 mars 1990, 26 juin 1992 et 6 avril 1998. La Ministre-présidente déclare notamment : "La compétence de l'ONE, en terme d'accueil, est la programmation des places et pour la Région wallonne et la Cocof, la programmation des infrastructures" (Doc. C.C.F., sess. 1997-1998, n° 246-25, p.10).

Le décret en projet, qui entend régler l'octroi de pareilles subventions directement par le Collège et non par l'intermédiaire de l'O.N.E. relève donc par l'effet de l'article 3, 7°, des décrets du 19 juillet 1993 et du 22 juillet 1993 précités de la compétence de la Commission communautaire française.

2. Selon son article 2, le décret à l'examen prévoit l'octroi de subventions notamment à des communes, à des centres publics d'aide sociale et à des établissements d'utilité publique.

En ce qu'il impose dès lors un certain nombre d'obligations aux communes, aux centres publics d'aide sociale ou aux établissements d'utilité publique qui choisiraient de s'inscrire dans son champ d'application, l'avant-projet de décret, qui, émanant de la Commission communautaire française, a vocation à s'appliquer exclusivement en région bilingue de Bruxelles-capitale, pose le problème de compétence territoriale suivant.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà rappelé ⁽¹⁵⁾, en vertu de l'article 128, § 2, de la Constitution, la Communauté française et, par voie de conséquence, la Commission communautaire française, ne règlent 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. 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 ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Voir en ce sens l'avis 33.566/AG/2 donné par l'Assemblée générale et la deuxième chambre de la section de législation du Conseil d'Etat le 11 février 2003, déjà cité.

⁽¹⁶⁾ Voir en ce sens l'avis 14.665/VR, précité (Doc. C.C.F., 1981-1982, n° 16/4, p. 4).

Or, en vertu des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, tel est le cas, en règle, des institutions communales, qu'il s'agisse de la commune, d'un centre public d'aide sociale, ou d'une institution créée par ceux-ci pour intervenir dans la sphère des matières personnalisables.

Dans ces matières, un décret de la Commission communautaire française ne peut donc pas imposer directement des obligations ou reconnaître des droits spécifiquement aux communes ou aux centres publics d'aide sociale de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il en va de même à l'égard des établissements d'utilité publique qui en raison de leur organisation, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française. La circonstance que les institutions concernées conserveraient la faculté de se soumettre ou non à ce décret n'y change rien ⁽¹⁷⁾.

Cette règle doit toutefois être nuancée par une exception qui résulte de la possibilité dont jouissent les services locaux de créer, dans des cas déterminés, des institutions qui, en raison de leurs activités, relèvent exclusivement d'une communauté ⁽¹⁸⁾. En effet, l'article 22, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative permet de déroger aux exigences du bilinguisme imposé aux services locaux établis dans Bruxelles-capitale pour "les établissements dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique". L'alinéa 2 précise qu'"entrent dans cette catégorie d'établissements, toutes les crèches et sections préguardiennes". Ces établissements "sont soumis au régime applicable à la région correspondante" et relèvent donc de la communauté correspondante.

⁽¹⁷⁾ Voir en ce sens, l'avis 33.566/AG/2 déjà cité, ainsi que l'avis 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".

⁽¹⁸⁾ En ce sens, avis 31.677/3 du 17 mai 2001 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande "houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal gemeentelijk cultuurbeleid" (Doc. Vl. R., 2000-2001, n° 735/1).

Il résulte donc de cette disposition que les services locaux établis dans la région bilingue de Bruxelles-capitale ont la possibilité de créer des crèches et des sections préguardiennes relevant exclusivement de la Communauté française ⁽¹⁹⁾.

Par conséquent, en ce qui concerne les services visés à l'article 2 du décret en projet, la Commission communautaire française ne peut organiser l'octroi de subventions qu'au bénéfice d'une part, d'autorités ou d'institutions autres que les communes et que les centres publics d'aide sociale et qui relèvent exclusivement de la Communauté française du fait de leur organisation unilingue, et d'autre part, de crèches unilingues ou de sections préguardiennes unilingues créées par ces communes ou centres publics d'aide sociale, conformément à l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Le champ d'application du décret en projet, qui ne se limite pas à ces institutions, méconnaît donc la règle de répartition des compétences rappelée ci-avant. Il sera revu en conséquence.

3. L'avant-projet de décret entend s'appliquer aux crèches, préguardiennats, maisons communales d'accueil de l'enfance, et services d'accueil spécialisé.

(19) Voy. dans ce sens, l'avis 33.566/AG déjà cité, ainsi que l'avis 14.665/VR du 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). Ces deux avis rappellent notamment 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 :
"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. À 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" (Doc. parl., Sénat, S.É. 1979, n° 100/27, p. 15).

Les crèches, les préguardiennats et les maisons communales d'accueil de l'enfance sont à ranger parmi les services d'accueil, tels qu'énumérés à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil.

Les services visés par le décret en projet ne représentent donc qu'une partie des milieux d'accueil au sens de l'article 2 de l'arrêté précité du 27 février 2003, parmi lesquels figurent aussi et notamment les "maisons d'enfants" et les "crèches parentales".

Au regard du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, la section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait raisonnablement justifier que des subventions à l'infrastructure soient octroyées aux seuls milieux d'accueil visés à l'article 2 du décret en projet, et non aux autres milieux d'accueil visés à l'article 2 de l'arrêté précité du 27 février 2003.

Comme en a convenu la déléguée du Collège, il conviendra dès lors d'étendre le champ d'application du décret en projet.

4. La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à diverses reprises que pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur communautaire ou régional et le titulaire du pouvoir exécutif, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au titulaire du pouvoir exécutif doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant de manière concrète les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre.

En l'espèce, certaines dispositions de l'avant-projet de décret donne au Collège des habilitations qui excèdent les limites dans lesquelles il est admis que le législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif.

Il en va ainsi des habilitations que contiennent l'article 3 qui habilite le Collège à fixer un montant maximum et un taux d'intervention majoré, ainsi que l'article 8, lequel charge le Collège de déterminer la procédure d'introduction des demandes et d'octroi des subventions.

Ces dispositions doivent préciser davantage les limites des habilitations ⁽²⁰⁾.

5. Plusieurs notions auxquelles fait appel le texte en projet apparaissent imprécises et devraient être définies, ce afin de rendre le texte plus compréhensible et de garantir la sécurité juridique qui doit présider à sa mise en oeuvre.

La précision des termes employés permet par ailleurs de mieux garantir l'égalité de traitement entre les demandeurs futurs de subventions.

A ce propos, l'on relève l'imprécision de la notion de "normes architecturales", visée à l'article 2, § 2, alinéa 2, 3°. L'on se demande en effet s'il s'agit de normes précises - par exemple celles qui seraient imposées dans le cadre d'un agrément déterminé - ou de toutes normes généralement quelconques rendues obligatoires par un texte de nature législative ou réglementaire. Selon la déléguée du Collège, sont ainsi visées les normes architecturales imposées par la législation relative à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (en abrégé "O.N.E.").

Le texte à l'examen doit être précisé afin de faire apparaître clairement cette intention.

(20)

Pour une observation similaire, voy. notamment l'avis 35.277/4, donné le 11 juin 2003, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de décret "relatif aux subventions pour l'achat, la construction, la rénovation, l'aménagement, l'équipement, l'extension et l'ameublement de certains centres ou services relevant de la politique de l'action sociale et de la famille", ainsi que, l'avis 28.057/4, donné le 7 octobre 1998, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de décret relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux maisons d'accueil", devenu le décret du 27 mai 1999 (Doc. parl., C.C.F., 1998-1999, n° 79/1)..

De même, la section de législation se demande ce que vise concrètement la notion d'"extension significative de la capacité d'accueil", dont il est fait usage à l'article 2, § 2. Celle-ci devra être définie par le texte en projet qui sera complété en conséquence ⁽²¹⁾.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

1. Concernant les bénéficiaires des subventions prévues par le texte en projet, il est renvoyé à l'observation générale 2.

2. Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 1^{er} de cet article laisse entendre que le Collège jouirait d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de l'octroi ou du refus des subventions, de sorte que, même si des crédits budgétaires étaient disponibles et même si la subvention devait servir l'objectif prioritaire visé à l'alinéa 2, le Collège pourrait refuser l'octroi de celle-ci.

Selon la déléguée du Collège, telle n'est pas l'intention, qui est de prévoir l'octroi des subventions "dans les limites des crédits budgétaires et selon les priorités établies dans le texte".

C'est pourquoi, de l'accord de la déléguée, à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots "peuvent être octroyées" par les mots "sont octroyées".

⁽²¹⁾

Pour une observation similaire, voy. l'avis 35.277/4 déjà cité.

3. Les notions de "couverture des besoins" et de "moyenne régionale" doivent être définies avec précision dans l'avant-projet d'ordonnance et l'exposé des motifs doit préciser les données statistiques et démographiques qui permettront de justifier, de manière objective et pertinente, la priorité qui serait accordée à certains projets par rapport à d'autres. A cet égard, il serait opportun que les membres de l'assemblée communautaire soient informés des résultats des travaux de recherche de l'Observatoire de l'enfant, sur lesquels l'auteur de l'avant-projet entend se fonder.

Article 5

Le 2° prévoit d'une manière trop générale que le demandeur ne peut acheter de bâtiment, d'équipement ou de mobilier, ni entamer de travaux, sans l'accord préalable du Collège. Pour éviter toute difficulté d'application, il conviendrait de prévoir dans une disposition particulière que les "travaux" et les "acquisitions" pour lesquels une demande de subvention a été faite ne peuvent être selon le cas, entamés ou effectués qu'après l'accord du Collège ⁽²²⁾.

Article 6

1. L'article 6, 1°, du projet prévoit que le demandeur de la subvention "ne peut modifier l'affectation des bâtiments sans l'autorisation préalable du Collège". De même, il résulte des 2° et 3° du même article que le demandeur de la subvention ne peut vendre sans autorisation préalable du Collège le bâtiment dont la construction, l'achat, la rénovation ou l'aménagement a fait l'objet d'un subside.

Ces restrictions au droit de propriété du demandeur apparaissent excessives, dès lors qu'elles ne sont pas limitées dans le temps. A titre d'exemple, elles pourraient adéquatement être limitées, selon la nature des opérations subventionnées, aux délais d'"amortissement" fixés à l'article 7 du projet.

(22)

Pour une observation similaire, voir l'avis 35.277/4 déjà cité.

2. L'article 6, 2°, interdit au demandeur de la subvention de vendre "sans autorisation préalable du Collège le bâtiment dont la construction ou l'achat a fait l'objet d'un subside et doit rembourser en cas d'aliénation de ce bâtiment avant l'expiration des délais d'amortissement fixés à l'article 7 la part non amortie du montant de la subvention, majorée de 50 % de la plus-value éventuellement réalisée".

Selon le commentaire des articles, cette disposition tend notamment à diminuer les risques de spéculation immobilière sur les biens susceptibles de faire l'objet des subventions concernées.

Les moyens employés pour atteindre l'objectif poursuivi n'apparaissent pas proportionnés au but à atteindre et risquent d'entraîner une atteinte excessive au droit de propriété du bénéficiaire de la subvention, dès lors spécialement que ce dernier est tenu de verser au pouvoir subsidiant, dans tous les cas, 50 % de la plus-value réalisée, et ce, quel que soit le montant de la subvention octroyée.

En revanche, serait admissible au regard du droit de propriété protégé par l'article 14 de la Constitution, et du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de celle-ci, le système dans lequel la part de la plus-value cédée au pouvoir subsidiant serait calculée en fonction du montant de la subvention, ou, plus précisément, de la part de la subvention dans le coût des travaux qui ont généré cette plus-value ⁽²³⁾.

Article 9

Les mots "(en) ce qui concerne la Commission communautaire française" réitérent une règle déjà inscrite à l'article 138, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

Ils seront supprimés.

⁽²³⁾

Pour des observations similaires, voy. l'avis 35.277/4 déjà cité.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	J. van COMPERNOLLE, B. GLANSDORFF,	assesseurs de la section de législation,
		greffier.
Madame	C. GIGOT,	

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS