ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 36.580/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Enfance, compétent pour l'Enseignement fondamental, l'Accueil et les Missions confiées à l'O.N.E. de la Communauté française, le 13 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "déterminant certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances", a donné le 11 mars 2004 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

Formalités préalables

Rien n'indique que le Gouvernement aurait recueilli l'avis du Conseil supérieur de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air, ainsi que le requiert l'article 2, § 1er, du décret du 23 décembre 1988 instituant ce conseil [(1)] ; si ce n'est chose faite, il convient de procéder à cette consultation avant d'arrêter les règles en projet.

Fondement légal

Observation générale

L'arrêté en projet confie un certain nombre de missions à l'Office de la naissance et de l'enfance (en abrégé : "ONE") :

a) il le charge d'instruire les demandes d'agrément ou de renouvellement d'agrément des centres de vacances et de soumettre au ministre une proposition sur ce point [(2)];

b) il lui attribue diverses missions en rapport avec la commission d'avis que crée l'article 8 : assurer le secrétariat de la commission et saisir la commission de toute question relative à l'application du décret du 17 mai 1999 [(3)];

c) il soumet à une proposition de l'ONE la décision par laquelle le ministre retire l'agrément d'un centre de vacances [(4)];

---

(1) Voy. l'avis 29.500/4, donné le 24 novembre 1999, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant certaines modalités d'application du décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances".

(2) Articles 2 à 6

(3) Article 8.

(4) Article 9.

d) il charge l'ONE d'instruire les demandes de subventions introduites par les organisateurs de centres de vacances [5];

e) il lui confie le calcul et la liquidation des subventions aux centres de vacances [6];

f) il charge l'ONE d'assurer l'accompagnement pédagogique et le contrôle des centres de vacances [7].

Ni le décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances, ni le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé "ONE" ne confient à l'ONE les missions visées sous les litteras a) à d) ci-dessus. En effet, le décret du 17 mai 1999 ne contient aucune disposition en ce sens et le décret du 17 juillet 2002 précité se limite en son article 2, § 1er, alinéas 3 et 4, pour ce qui concerne les centres de vacances, à énoncer les missions de service public, à caractère opérationnel, suivantes :

> "(...) autoriser, agréer, subventionner, créer ou gérer des institutions et services; assurer un accompagnement en aide et conseil des institutions et services et exercer sur eux un contrôle".

Quant aux missions mentionnées sous les litteras e) et f) ci-avant, la disposition précitée confie certes à l'ONE des missions consistant à subventionner, assurer un accompagnement en aide et contrôler notamment les centres de vacances. Il ne s'agit toutefois, dans cette disposition, que d'énoncer en partie l'objet social de l'ONE. Or la définition de l'objet social d'un organisme d'intérêt public ne constitue pas une habilitation donnée au Gouvernement pour régler des missions telles que celles qui sont visées aux litteras e) et f).

---

(5) Article 11 et annexe III.

(6) Ceci résulte très implicitement des articles 16 et 17 du projet et de certaines mentions de l'annexe III.

(7) Article 24.

Un décret est nécessaire pour fixer les règles organiques dans les matières mentionnées sous les litteras e) et f) ainsi d'ailleurs que sous les litteras a) à d). De telles règles ne figurent pas dans le décret du 17 mai 1999 précité.

En conclusion, à défaut d'une modification du décret du 17 mai 1999 précité, les missions énumérées sous les litteras a) à f) sont dépourvues de fondement légal et les dispositions qui les concernent doivent être omises [(8)].

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 4, la consultation du Conseil de la jeunesse d'expression française n'étant pas obligatoire, il n'y a pas lieu d'en faire mention dans le préambule. Cet alinéa doit donc être omis.

Article 2

Au paragraphe 3, en imposant à l'organisateur d'un centre de vacances de joindre une copie des statuts de l'association, l'auteur du texte ne s'inscrit pas dans une démarche de simplification administrative. Par ailleurs, elle ne correspond pas davantage à l'article 26*novies* de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, modifié par la loi du 16 janvier 2003, qui prévoit la tenue au greffe du tribunal de commerce d'un dossier pour chaque association sans but lucratif. Compte tenu de l'existence et du contenu de ce dossier, fixé par la loi, il est donc inutile d'imposer une autre mesure.

---

(8) Au demeurant, telle a été la méthode utilisée par la Communauté française en ce qui concerne d'autres missions confiées à l'ONE depuis l'entrée en vigueur du décret du 17 juillet 2002 précité, notamment par l'avant-projet de décret "relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs", sur lequel la section de législation a donné le 16 février 2004 l'avis 36.408/4.

Article 3

L'expression "jours calendrier" est un anglicisme. Puisqu'il s'agit en l'espèce de compter des jours ordinaires, il suffit d'écrire "jours".

Cette observation vaut pour la suite du projet.

Article 6

Selon l'alinéa 2,

> "L'organisateur de centre de vacances est réputé agréé en cas de non-réponse dans les nonante jours de sa demande".

Une telle disposition ne peut être admise.

En effet, ayant pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un régime suivant lequel "l'agrément ou le renouvellement de l'agrément est réputé acquis" ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Par contre, rien ne s'oppose à ce que l'arrêté en projet prévoie que, si le ministre n'a pas statué dans le délai prescrit, l'organisateur du centre de vacances a la faculté d'inviter le Gouvernement, normalement compétent sur recours, à prendre directement lui-même la décision requise.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 8

1. À l'alinéa 2, s'agissant d'institutions publiques ou d'associations privées, il n'y a pas lieu, en l'espèce, de parler, au sens juridique du terme de "représentants". Pour prévenir toute erreur quant à leur participation au sein de la commission d'avis, il y a lieu d'éviter ce terme et de désigner ces personnes comme des "délégués".

S'agissant des ministres et des fonctionnaires appartenant à des services placés sous leur autorité, pour des raisons similaires à celle qui précède, les premiers sont des "délégués" et les seconds des "agents".

2. En ce qui concerne l'alinéa 5, 6°, le règlement d'ordre intérieur d'une commission administrative doit faire l'objet d'une approbation par le Gouvernement ou le ministre auquel elle est adjointe.

Article 9

Selon la première phrase de l'article 9 du projet,

> "Sur proposition de l'administration de l'ONE, le Ministre peut retirer l'agrément d'un centre de vacances qui ne répond plus aux exigences du décret ou du présent arrêté, notamment si pendant deux années consécutives le centre de vacances n'introduit pas la déclaration d'activité visée à l'article 10".

Or l'article 8 du décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances dispose que

> "L'agrément peut être retiré à l'organisateur qui ne remplit plus les conditions d'agrément requises ou qui ne se soumet plus aux obligations qui lui incombent".

Il convient de ne pas reproduire cette règle dans l'arrêté en projet, d'autant que la déclaration d'activité visée à l'article 10 du projet n'est requise que si l'organisateur souhaite bénéficier d'une subvention et est donc pour le reste facultative, de sorte que le fait de ne pas introduire une telle déclaration ne constitue aucunement un motif de retrait de l'agrément au regard de la disposition décrétale susvisée.

L'article 9 du projet doit par conséquent être omis.

Article 13

Selon l'article 13, alinéa 2, du projet, la subvention visée à l'article 11 du décret du 17 mai 1999 précité "est octroyée au maximum au prorata des normes minimales d'encadrement définies à l'article 7, 9°, a), b) et c), du décret. Par exception, un second coordinateur breveté peut être pris en compte pour les centres de vacances accueillant plus de cent enfants en moyenne journalière". Cet alinéa doit également être omis, puisque l'article 11, § 1er, alinéa 2, du décret dispose que "Les normes d'encadrement prises en compte pour le calcul de ces subventions sont établies sur base des normes minimales d'encadrement fixées à l'article 7, 9°".

Article 14

Cette disposition n'exécute pas l'article 10, alinéa 2, du décret du 17 mai 1999 précité. Il appartient au Gouvernement de fixer le montant journalier maximal de la participation financière due par les parents.

Article 17

Sous réserve de l'observation générale relative au fondement légal, la disposition appelle l'observation suivante.

Selon cette disposition,

> "Les subventions provisionnelles récupérées par l'ONE auprès d'opérateurs qui n'auraient pu justifier de leur subvention sont créditées à la part du budget de l'ONE consacrée aux centres de vacances pour l'année suivante."

En vertu de l'article 25 du décret du 17 juillet 2002 précité,

> "La gestion financière de l'Office est assurée conformément aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et les arrêtés d'exécution de ladite loi".

L'article 28 du décret précité range l'ONE dans la catégorie B de l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 précitée. Les articles 2 et 3, § 2, de cette loi règlent les principes budgétaires et la procédure de préparation et d'adoption du budget annuel applicables à l'ONE (9).

En comptabilité publique, les principes d'universalité et de non affectation sont des principes généraux du droit, les exceptions ne peuvent être que l'oeuvre du pouvoir législatif. Le remboursement de sommes indues de la part des allocataires constitue donc des recettes courantes de l'Office. L'affectation de toutes les recettes de l'Office à l'ensemble de ses dépenses s'opère par l'approbation de son budget annuel ou des modifications de celui-ci par le Gouvernement.

La disposition en projet sera omise.

Articles 19 et 22

Les articles 14 et 15 du décret du 17 mai 1999, auxquels le Gouvernement entend ici donner exécution, prévoient qu'il appartient au Gouvernement de tenir compte, notamment, du nombre de participants aux centres de vacances envisagés et de leur âge.

Si les dispositions à l'examen tiennent compte du nombre de participants, par contre elles ne prennent pas en considération le critère de l'âge de ceux-ci.

Le texte sera complété sur ce point.

(9) Accessoirement, la disposition en projet ne peut être considérée comme étant la mise en oeuvre de l'habilitation prévue à l'article 25, alinéa 5, du décret précité selon laquelle "le Gouvernement peut instituer au sein de l'Office un Fonds financé conformément aux dispositions qu'il arrête et permettant l'octroi de subventions affectées" puisqu'il ne s'agit pas d'une subvention affectée mais du remboursement de sommes indues.

Article 23

Il ne suffit pas de prévoir la périodicité de l'indexation ("annuellement") encore faut préciser à quel moment elle aura lieu en tenant compte du moment où l'indice des prix à la consommation sera disponible.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS