

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.440/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Culture, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 18 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "déterminant les conditions d'homologation des brevets d'animateur et de coordinateur de centres de vacances", a donné le 13 juillet 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

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, § 1^{er}, du décret du 23 décembre 1988 instituant ce conseil; si ce n'est chose faite, il convient de procéder à cette consultation avant d'arrêter les règles en projet et, en tout état de cause, de compléter le préambule par un alinéa visant l'avis obtenu avec mention de sa date.

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget.

Fondement juridique

Observations générales

1. L'article 5, § 2, du décret du Conseil de la Communauté française du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances (ci-après dénommé : le décret du 17 mai 1999), qui sert de fondement au projet, habilite le Gouvernement à déterminer le contenu des formations que doit suivre le personnel qualifié qui encadre les jeunes dans les centres de vacances. Selon cette disposition, les formations portent notamment sur les matières suivantes : l'expression, la créativité, le bien-être des enfants, les premiers soins, la maltraitance des enfants, les méthodes actives d'éducation, l'organisation d'activités, la communication, la psychologie de l'enfant et de l'adolescent, la gestion de groupe, l'éveil culturel.

.../...

Dans le texte de l'avant-projet initialement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, l'article 5, § 2, disposait

"(...) le Gouvernement détermine le contenu des formations, les procédures d'homologation et l'équivalence des titres visés au § 1^{er}".

Dans l'avis 28.042/4, donné le 14 octobre 1998, la section de législation avait estimé que cette délégation était excessive, le décret devant régler lui-même ces questions, à tout le moins, dans leurs grandes lignes.

L'exposé des motifs du décret ne contient aucune explication sur la raison pour laquelle la mention des procédures d'homologation et de l'équivalence des titres a été supprimée.

Il résulte du texte de l'article 5, § 2, du décret du 17 mai 1999 et de son historique que le projet d'arrêté excède largement l'habilitation décréte. Comme l'a déjà fait observer la section de législation dans l'avis 32.204/2/V, donné le 13 septembre 2001, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 1^{er} octobre 2001 déterminant les conditions d'homologation des brevets d'animateur et de coordinateur de centres de vacances, il n'appartient pas au projet d'arrêté de prévoir :

- 1° des conditions et une procédure d'habilitation relatives non pas au contenu des formations mais aux organismes qui les dispensent;
- 2° des conditions et une procédure d'homologation des brevets d'animateurs et de coordinateurs de centres de vacances ainsi que des conditions et des procédures d'équivalence des brevets et des titres.

En conséquence, étant dépourvus de base légale, les chapitres III à VI du projet, comprenant les articles 35 à 58, seront omis.

2. L'article 5, § 1^{er}, du décret du 17 mai 1999 dispose que l'animateur breveté doit être porteur d'un titre délivré sur la base de l'acquisition d'une formation théorique de cent cinquante heures et d'une expérience utile de cent cinquante heures de prestation au sein d'un centre de vacances. Le même article précise que le coordinateur est l'animateur breveté qui est porteur d'un titre obtenu sur la base de l'acquisition d'une formation théorique de cent cinquante heures et d'une expérience utile de deux cent cinquante heures de prestations au sein d'un centre de vacances.

Il en résulte que le décret du 17 mai 1999 ne connaît pas la notion de "formation pratique" telle qu'elle est organisée par de très nombreuses dispositions du projet, mais uniquement celle "d'expérience utile". L'habilitation contenue à l'article 5, § 2, du décret du 17 mai 1999 ne concerne, en effet, que la détermination du contenu de la formation à caractère théorique et non l'expérience utile qui est réglée par le décret lui-même. Pour cette dernière, le Gouvernement ne peut prendre que des mesures d'exécution au sens de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, par exemple, en déterminant comment se prouve l'expérience utile.

En ce qu'il a pour effet d'ajouter la notion de formation pratique à celle d'expérience utile déjà visée par le décret ou de transformer cette expérience utile en une formation pratique dont il déterminerait le contenu et les modalités et dont il ferait une condition préalable à l'obtention du brevet, l'arrêté en projet excède tant l'habilitation décrétales que le pouvoir ordinaire d'exécution dont dispose le Gouvernement.

Le chapitre II du projet, comprenant les articles 5 à 34, doit dès lors être fondamentalement repensé en tant qu'il organise la délivrance de brevets, qui s'articule, sans base légale, non seulement sur une formation théorique mais aussi sur une "formation pratique".

L'article 1^{er} sera revu en conséquence..

3. Les articles 18 à 21 du projet, qui se donnent pour objet d'organiser une "formation de spécialisation pour l'animation d'enfants handicapés", sont dépourvus de base juridique.

.../...

En effet, d'une part, l'article 19, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mars 2004 déterminant certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances, qui est présenté comme le fondement des dispositions en projet ⁽¹⁾, est un texte de même intensité de force obligatoire que l'arrêté en projet et ne peut dès lors constituer un fondement de ce dernier. D'autre part, le décret du 17 mai 1999 habilite uniquement le Gouvernement à arrêter le contenu des formations théoriques à suivre pour devenir animateur breveté ou coordinateur. S'il peut se concevoir que le Gouvernement use de cette habilitation pour imposer, dans la formation théorique, un contenu ayant notamment en vue la sensibilisation à la problématique particulière de la personne handicapée, le Gouvernement n'est pas habilité à prévoir une "formation de spécialisation pour l'animation d'enfants handicapés" car, ce faisant, il créerait une nouvelle forme de personnel d'encadrement que le décret n'a pas envisagée. Lorsque le décret du 17 mai 1999 préconise l'adoption de règles particulières pour les enfants handicapés, il le fait uniquement au titre de ses articles 15 et 15bis qui concernent la détermination de critères particuliers d'agrément et de subventionnement de centres de vacances organisés pour ou intégrant des enfants handicapés. La matière de la formation du personnel d'encadrement n'est pas concernée par ces règles particulières du décret, lesquelles font d'ailleurs l'objet de modalités d'exécution spécifiques dans l'arrêté précité du 17 mars 2004.

⁽¹⁾ L'article 18 du projet se réfère à "l'article 20, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française déterminant certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances". L'article 20 du seul arrêté encore en vigueur et ayant cet objet n'étant pas divisé en paragraphes, la section de législation suppose que cette référence renvoie à l'article 19, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mars 2004 ayant le même objet.

4. Le chapitre premier du projet, spécialement les articles 2 et 4, ne s'inscrit pas dans l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 5, § 2, du décret du 17 mai 1999 : dès lors que cette dernière est limitée à la détermination du contenu des formations ⁽²⁾, le Gouvernement ne peut y puiser le pouvoir de régler également les finalités et les modalités pédagogiques de la formation.

Plus particulièrement, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motifs les pratiques d'éducation permanente seraient seules en mesure d'assurer les formations dont l'arrêté détermine le contenu.

Les articles 2 et 4 doivent être omis.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 2, 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.

2. Il convient d'insérer un alinéa 3 nouveau visant l'avis 37.440/4 du Conseil d'État, donné le 13 juillet 2004, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

⁽²⁾ Sur la base d'une habilitation permettant de déterminer le contenu des formations, il peut être admis que l'auteur du projet, comme il le fait dans certains articles, adopte certaines règles relatives à l'organisation des formations, dans la mesure où elles sont intimement liées au contenu de celles-ci. Tel est le cas, par exemple, de dispositions prévoyant la durée des formations ou le fait que les formations doivent être données par des personnes ayant une certaine qualification ou doivent être suivies en petit groupe et selon des normes d'encadrement fixées à cette seule fin par le projet.

3. L'alinéa 3, qui devient l'alinéa 4, doit être complété par l'indication soit du titre complet du ministre proposant soit des seules compétences en vertu desquelles il agit en l'espèce.

4. Le préambule doit être complété en tenant compte des observations émises ci-avant relatives aux formalités préalables.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Certaines des définitions figurant à l'article en projet, comme celles du participant, de l'animateur et du coordinateur, sont inutiles et doivent être omises dans la mesure où l'on conçoit difficilement que, dans le contexte du projet, elles puissent revêtir un autre sens que celui du sens commun.

2. Le Gouvernement n'est pas habilité à donner une définition du concept d'"expérience utile" utilisé par le décret du 17 mai 1999.

3. De manière générale, l'auteur du projet doit veiller à ce que les définitions qu'il donne s'intègrent harmonieusement dans le texte du projet, ce qui n'est pas toujours le cas, comme en témoigne la combinaison de la définition de la "formation pratique" avec l'article 14, alinéa 2, première phrase, du projet ⁽³⁾.

⁽³⁾ Ce qui donne : "L'animation vécue lors de la pratique d'animation formative dans un centre de vacances agréé en référence à l'article 7 du décret, la formation par l'action d'animer est préparée et évaluée par l'équipe d'animation."

Article 59

Il convient de compléter l'article par l'indication de la date à laquelle l'arrêté en projet entrera en vigueur.

Signature de l'arrêté

Le projet doit être complété par l'indication du nom du Ministre proposant qui signe l'arrêté, précédé par la mention de son titre.

Observations finales de légistique

Afin d'améliorer la lisibilité du projet, il conviendrait de tenir compte des règles de légistique formelle ⁽⁴⁾. A cet égard, l'attention est, sans souci d'exhaustivité, spécialement attirée sur les points qui suivent :

- 1) la subdivision d'un article se fait en 1°, 2°, 3°, eux-mêmes éventuellement subdivisés en a), b), c). L'emploi d'un signe typographique en forme de carré ou de losange, de même que les tirets, est à proscrire (voir notamment les articles 1^{er}, 11, 16, 19, 21, 26, 33, 34, 39, 41 du projet);
- 2) lorsqu'un texte est divisé en chapitres ou en sections, tous les articles doivent trouver leur place dans une de ces divisions (ce qui n'est pas le cas pour les articles 1^{er}, 5 à 7 et 22 à 26 du projet);
- 3) la même police de caractère doit être utilisée pour l'ensemble du projet et il ne s'indique pas que certaines parties du texte figurent en caractère gras (voir l'article 1^{er} du projet);

⁽⁴⁾ Voyez Conseil d'État, Légistique formelle, recommandations et formules, novembre 2001, <http://www.raadvst-consetat.be>

- 4) les dispositions abrogatoires et le fixant vigueur ne peuvent être confondus dans le même article (voir l'article 59 du projet).

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. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS