

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.606/4
DU 13 MAI 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 6 mai 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté "modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mars 2004 déterminant certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante ⁽¹⁾ :

"L'urgence est fondée sur la volonté du législateur de voir les modifications qu'il a apportées au décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2009 et ce, notamment, afin de permettre aux centres de vacances organisés durant la période des vacances de Noël 2009-2010 de l'être sous l'emprise de la nouvelle législation. Sachant que les demandes d'agrément relatives aux centres de vacances doivent être introduites dans un délai de 90 jours précédant le début des activités et que les vacances de Noël débutent le 21 décembre 2009, les demandes d'agrément doivent, par conséquent, être introduites à l'O.N.E. au plus tard pour le 21 septembre 2009.

Les modifications apportées au décret portent, dans un premier temps, sur l'identification de l'entité qui doit introduire la demande d'agrément. Il appartient désormais au pouvoir organisateur d'introduire une demande d'agrément par type de centres de vacances (plaine, séjour, camp) qu'il organise et non plus par centre organisé, c'est-à-dire qu'une association qui organise trois plaines dans trois communes différentes ne devra plus introduire qu'une seule demande d'agrément pour ces trois centres.

De plus, les modifications portent, dans un deuxième temps, sur les conditions d'agrément des pouvoirs organisateurs de centres de vacances, et notamment sur les normes d'encadrement.

En effet, ces dernières sont assouplies dans le sens où les animateurs et les coordinateurs qui effectuent leurs stages pratiques de 2^e cycle de formation sont désormais pris en compte dans le calcul de la norme d'encadrement.

Pour obtenir les subventions d'encadrement et de fonctionnement prévues par le décret, un pouvoir organisateur doit répondre à deux conditions : être agréé et respecter les conditions de subventionnement déterminées dans le décret. Or, ces conditions de subventionnement ont été assouplies tant au niveau de la durée minimum des centres de vacances qu'au niveau du nombre d'enfants à accueillir par jour d'activité.

De nombreux pouvoirs organisateurs, et par conséquent de nombreux enfants, attendent avec impatience l'entrée en vigueur de ces différentes modifications, lesquelles élargissent considérablement le champ d'application du décret, pour introduire leur demande d'agrément.

⁽¹⁾ L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que la mention de l'urgence de la demande d'avis n'est pas exactement celle figurant dans le préambule de l'arrêté en projet.

En effet, ces pouvoirs organisateurs n'ont jusqu'à ce jour pas introduit de demande d'agrément sur base de la réglementation actuelle dès lors qu'ils ne respectent pas les conditions d'agrément ou qu'ils ne voient aucun intérêt à introduire une telle demande étant donné que même s'ils étaient agréés, ils n'auraient pas accès au subventionnement, ne respectant pas les conditions de subventionnement ou fonctionnant avec des animateurs bénévoles qui ne proméritaient pas de subvention.

Les modifications apportées au décret par le législateur changent considérablement la donne à leur égard.

Cependant, pour pouvoir être effectives, les différentes modifications apportées au décret relatif aux centres de vacances, doivent se voir concrétisées via des modifications apportées à l'arrêté du 17 mars 2004 déterminant certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances et aux formulaires annexés à l'arrêté, dont plus particulièrement celui de demande d'agrément et ce, notamment, pour les trois raisons suivantes :

- 1/ Désormais, comme mentionné ci-dessus, c'est le pouvoir organisateur qui est agréé et qui doit introduire la demande d'agrément et non plus chaque centre de vacances individuellement. Cette modification implique des adaptations de l'arrêté en ce que ce dernier détermine la procédure d'introduction de la demande d'agrément.
- 2/ L'arrêté actuel prévoit que le demandeur doit joindre à sa demande d'agrément une copie du projet pédagogique visé à l'article 7, 3/ du décret, ainsi qu'un exemplaire du règlement d'ordre intérieur visé à l'article 7, 8/, du décret alors que le décret tel que modifié prévoit désormais la production d'un projet d'accueil conforme au code de qualité et non plus un projet pédagogique et un règlement d'ordre intérieur. L'arrêté doit donc être également modifié sur ce point.
- 3/ La demande d'agrément doit être introduite au moyen du formulaire annexé à l'arrêté. Or, ce dernier doit également être modifié de manière à éviter toute incohérence au niveau des références aux articles du décret et aux pièces à y joindre.

Vu l'entrée en vigueur des modifications apportées au décret relatif aux centres de vacances fixée au 1^{er} septembre 2009, les modifications apportées à l'arrêté du 17 mars 2004 précité doivent être publiées au plus tard à cette même date, de manière à ce que les pouvoirs organisateurs disposent d'un délai raisonnable de trois semaines entre le moment où ils disposeront de toutes les informations disponibles pour introduire leur demande d'agrément et la date ultime où ils doivent introduire leur demande pour pouvoir être agréés avant la prochaine période de vacances d'une semaine au moins (vacances de Noël).

L'urgence se justifie également dès lors que le décret relatif aux centres de vacances, tel que modifié, institue une nouvelle commission générale d'avis (article 17bis du décret), laquelle se voit confier des missions identiques à celles de la commission d'avis visée à l'article 8 de l'arrêté du 17 mars 2004 précité. L'existence officielle de cette nouvelle commission générale d'avis débutera au 1^{er} septembre 2009. Aucune disposition transitoire ou modificative n'est prévue en vue d'aménager une éventuelle coexistence de ces deux commissions ou à tout le

.../...

moins une répartition rationnelle des tâches. Afin d'éviter la coexistence de deux institutions ayant les mêmes missions, ce qui alourdirait inutilement la procédure d'agrément des demandes d'avis introduites à partir de la date d'entrée en vigueur du décret, il convient de modifier l'arrêté du 17 mars 2004 précité sur ce point (suppression de la commission d'avis) et de faire entrer cette modification en vigueur à la même date que l'entrée en vigueur du décret.

Pour toutes ces raisons, il est indispensable que l'arrêté modificatif de l'arrêté du 17 mars 2004 précité soit adopté et publié au Moniteur belge le 1^{er} septembre 2009 au plus tard.

Il y a une forte probabilité que l'objectif d'une publication du présent projet au plus tard le 1^{er} septembre ne puisse être atteint si l'avis de la section de législation était sollicité dans le délai de trente jours prévu par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

En effet il y a lieu à ce sujet de prendre en compte la fin de la législature : l'actuel Gouvernement de la Communauté française entrera en effet en affaires courantes à la date du 7 juin 2009. Il ne pourra donc plus adopter de nouvel arrêté à partir de cette date.

Le renouvellement des membres du Parlement de la Communauté française, lequel fait suite au renouvellement préalable des Parlements de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale, nécessite entre autres que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale transmette la liste de ses membres désignés pour faire partie du Parlement de la Communauté française (article 30 de la loi spéciale du 8 août 1980). En vertu de l'article 32 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Parlement de la communauté française se réunit de plein droit le quatrième mardi qui suit le renouvellement, soit une semaine après le Parlement wallon et le Parlement de la région de Bruxelles-Capitale. Le Parlement de la Communauté française devra encore procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres (article 31 de la même loi). Ce n'est qu'ensuite que le Parlement peut procéder à l'élection des membres du nouveau Gouvernement, élection qui n'aura vraisemblablement pas lieu en l'espèce, et dans le plus optimiste des scénarios, avant la première semaine de juillet.

Pour mémoire, suite aux élections régionales du 13 juin 2004, la liste des membres a été transmise par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale le 29 juin 2004, la vérification des pouvoirs a eu lieu le 6 juillet 2004 et l'élection des membres du Gouvernement le 19 juillet 2004 (élections du 13 juin 1999 : vérification des pouvoirs le 6 juillet 1999 et élection des membres du Gouvernement le 13 juillet 1999).

Il y a lieu ensuite de tenir compte du délai dans lequel les cabinets ministériels seront constitués et du temps qu'il leur faudra pour se réappropriier les dossiers. Ainsi, en 1999 et en 2004, aucun arrêté portant des dispositions matérielles n'a été adopté par le Gouvernement de la Communauté française nouvellement constitué avant le mois de septembre.

Le projet d'arrêté, éventuellement modifié suite à l'avis rendu par le Conseil d'Etat, devrait faire l'objet d'une dernière lecture au Gouvernement, être adopté et ensuite être envoyé pour publication au Moniteur belge. Le délai de publication

.../...

d'un tel texte, sachant que ce dernier doit au préalable être traduit en néerlandais, est de quinze jours à trois semaines minimum.

Dans un tel contexte, il ne peut être raisonnablement soutenu que, si l'avis du Conseil d'État devait ne pas être donné par la section de législation dans le délai prévu par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 17 mars 2004 pourrait encore être adopté, être publié et entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} septembre 2009."

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, 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.

Formalité préalable

1. Selon le délégué de la ministre, l'avis du Conseil supérieur de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air n'a pas été sollicité pour les raisons suivantes :

"Si ce Conseil supérieur de l'éducation physique des sports et de la vie en plein [air] était compétent pour les plaines de jeux au travers de l'arrêté royal du 18 février 1961 fixant les conditions d'octroi par l'Institut national de l'Éducation physique et des Sports de subventions de fonctionnement aux plaines de jeux, ce dernier a été abrogé par l'arrêté du 20 septembre 2001.

De plus, les centres de vacances relèvent aujourd' hui de la compétence de l'Enfance et donc de l'O.N.E. au travers du décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé «O.N.E.» dans son article 2, § 1^{er}, 2/ qui stipule que l'O.N.E. a pour mission de service public «l'accueil des enfants en dehors du milieu familial», de son article 2, § 1^{er}, alinéa 3 qui stipule : «... autoriser, agréer, subventionner, créer ou gérer des institutions et services ...» et son 2, § 1^{er}, alinéa 4 qui stipule dans son 7/ que ces institutions et services relèvent des «centres de vacances».

.../...

Enfin, le décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances institue une commission d'avis qui a été consultée quant aux modifications apportées à cet arrêté.

C'est pourquoi l'avis du Conseil supérieur de l'Éducation physique, des Sports et de la vie en plein air n'est pas sollicité".

Il n'en demeure pas moins que l'article 2, § 1^{er}, du décret du 23 décembre 1988 instituant le Conseil supérieur de l'Éducation physique, des Sports et de la Vie en plein air auprès de l'Exécutif de la Communauté française est demeuré inchangé. Il dispose :

"L'Exécutif de la Communauté française recueille l'avis du Conseil sur tout projet de décret ou d'arrêté organique relatif à l'éducation physique, aux sports et à la vie en plein air".

Que les centres de vacances relèvent désormais de l'ONE et que de nouvelles instances d'avis aient été créées ne permet pas de considérer que cette disposition aurait été implicitement abrogée ou serait devenue inapplicable aux centres de vacances, dont le premier objectif, selon l'article 3, alinéa 2, du décret du 17 mai 1999, est de favoriser "le développement physique de l'enfant, selon ses capacités, par la pratique du sport, des jeux ou des activités de plein air".

Il convient donc de procéder à cette consultation avant d'arrêter les règles en projet ⁽²⁾.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que le non-accomplissement d'une formalité préalable dans le cadre de l'élaboration d'un arrêté réglementaire peut entraîner tant l'annulation de celui-ci par la section du contentieux administratif du Conseil d'État que son refus d'application, conformément à l'article 159 de la Constitution.

⁽²⁾ Voir not. 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"; l'avis 36.580/4, donné le 11 mars 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mars 2004 déterminant certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances; l'avis 45.856/4, donné le 16 février 2009, sur un avant-projet devenu le décret du 30 avril 2009 modifiant le décret de la Communauté française du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n/ 686/1).

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Au 1/ et compte tenu notamment de l'article 5*bis* en projet (article 4 du projet), il n'y a vraisemblablement lieu de supprimer les mots "de l'Enfance" que lorsqu'ils apparaissent pour la première fois dans l'article 1^{er}, 2/, de l'arrêté du 17 mars 2004.

Article 2

Comme la section de législation l'a rappelé dans l'avis 36.580/4 précité :

"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."

L'article 2, alinéa 2, en projet appelle la même observation.

Article 7

En son avis 45.856/4 précité, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante, qui s'applique *mutatis mutandis* à la composition de la commission relative à l'agrément :

"L'article 17*bis* en projet crée une commission générale d'avis relative aux centres de vacances, chargée notamment de conseiller le Gouvernement dans sa politique en matière de centres de vacances en rendant des avis sur toute question relative à l'application du décret du 17 mai 1999 ou de ses arrêtés d'exécution.

La commission générale d'avis créée par l'article 17*bis* en projet participe ainsi à la mise en oeuvre de la politique culturelle de la Communauté française. Elle doit dès lors, en vertu de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973

.../...

garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, être composée de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements utilisateurs se réclamant d'une même tendance. L'alinéa 2 du même article prévoit en outre que les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité.

L'article 17*bis*, § 2, en projet, qui fixe la composition de la commission générale d'avis, sera réexaminé à la lumière de la présente observation.

Par ailleurs, il y a lieu de prévoir, parmi les règles de fonctionnement déterminées au paragraphe 3, la possibilité de déposer une note de minorité".

Article 22

Il y a lieu d'insérer cette disposition comme disposition modificative de l'arrêté du 17 mars 2004 et non de la laisser subsister comme disposition autonome puisque l'ensemble du projet est constitué de dispositions modificatives de ce texte.

Article 24 (nouveau)

Le projet sera complété d'un exécutoire.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE