

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.630/4
DU 13 MAI 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Jeunesse et de l'Enseignement de promotion sociale de la Communauté française, le 7 mai 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif aux formations des animateurs et des coordinateurs de centres de vacances, à l'habilitation des organismes de formation, à l'homologation des brevets, aux équivalences et à la commission d'avis relative à la formation", 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 est la suivante :

"Vu l'urgence, fondée sur les motifs suivants.

L'arrêté soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État

- 1/ définit les contenus et les modalités d'organisation des formations visées à l'article 5*bis*, § 2, du décret;
- 2/ détermine les conditions selon lesquelles l'expérience utile visée à l'article 5 est réalisée et validée;
- 3/ détermine les conditions selon lesquelles le stage pratique visé à l'article 5*bis*, § 2, du décret est réalisé et validé;
- 4/ détermine la procédure d'octroi et de retrait d'habilitation des organismes de formation visée à l'article 5*bis*, § 3, du décret;
- 5/ fixe la procédure de recours contre les décisions de refus ou de retrait d'habilitation des organismes de formation visée à l'article 5*bis*, § 3, du décret;
- 6/ détermine la procédure d'homologation des brevets d'animateurs et de coordinateurs de centres de vacances par la Communauté française visée à l'article 5*bis*, § 5;
- 7/ détermine les modalités pratiques selon lesquelles les équivalences visées à l'article 5*bis*, § 6, du décret peuvent être octroyées;
- 8/ détermine les modalités de composition et d'organisation de la commission formation.

Or, le décret en application duquel le présent arrêté est pris entrera en vigueur le 1^{er} septembre prochain, et les premières formations pouvant être organisées en exécution du décret nouveau et du présent arrêté se dérouleront dès les vacances de la Toussaint de l'année en cours. Il faut donc permettre aux opérateurs concernés de pouvoir prendre connaissance, au plus tôt, des dispositions réglementaires qui s'appliqueront à eux en vue d'organiser lesdites formations, en ce compris celles relatives à leur habilitation pour ce faire. Il en va de même de la commission formation qui doit pouvoir mettre en oeuvre, dans cette perspective, les dispositions du présent arrêté qui la concernent. Compte tenu de cet impératif et, en outre, du fait que les dispositions du présent projet doivent être adoptées au plus vite dès lors que l'échéance prochaine de la présente législature risque, si elles ne sont pas adoptées avant, d'en retarder l'adoption au préjudice des opérateurs concernés et, plus généralement, des bénéficiaires de leurs activités, l'urgence est établie".

.../...

Lors de son examen de l'adéquation de la motivation de l'urgence de la demande d'avis, le Conseil d'État, section de législation, a tenu compte de la motivation figurant dans le préambule de l'arrêté en projet. Le demandeur de l'avis est toutefois invité à se conformer dorénavant aux règles énoncées à l'article 84, § 1^{er}, alinéas 1^{er}, 1/, et 2 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en vertu desquelles l'urgence spécialement motivée doit figurer dans la demande d'avis et être reproduite dans le préambule.

*

* *

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.

Formalités préalables

1. 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 ⁽¹⁾; si ce n'est chose faite, il convient de procéder à cette consultation avant d'arrêter les règles en projet.

⁽¹⁾ Comparer avec 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, que le présent projet tend à remplacer. Voir not. 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).

2. Rien n'indique davantage que l'avis de l'ONE a été donné. Si ce n'est chose faite, il convient également de procéder à cette consultation avant d'arrêter les règles en projet.

3. Bien qu'il en soit fait mention dans le préambule, l'avis de la Commission Consultative des Organisations de Jeunesse ne figure pas dans le dossier joint à la demande d'avis ⁽²⁾. Il convient donc de s'assurer que cet avis a été donné.

4. C'est sous la réserve du bon accomplissement de ces diverses formalités préalables que le présent avis est donné.

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⁾ La consultation de cette instance est requise pour les projets d'arrêtés pris dans le domaine des organisations de jeunesse et ce en application des articles 37 et 41 du décret du 24 mars 2009 fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse (entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2009).

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

Au 1/, il y a lieu d'omettre les mots "tel que modifié par le décret du XXX" sous peine de figer dans le temps le renvoi au décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances ⁽³⁾.

Article 2

Outre que le texte en projet est mal numéroté, il ne fait que paraphraser certaines habilitations qui sont conférées au Gouvernement par le décret du 17 mai 1999.

Étant en conséquence dépourvu de toute portée normative, il sera omis.

Article 4

Il revient à l'auteur du projet de s'assurer de la parfaite conformité de l'arrêté en projet avec son fondement décrétoal.

En l'espèce, le contenu de la formation d'animateur est défini comme suit à l'article 5bis, § 2, alinéa 3, du décret de la Communauté française du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances, inséré par le décret du 30 avril 2009 :

"Les contenus des formations portent notamment sur les matières suivantes en lien direct avec les fonctions exercées par les animateurs ou les coordinateurs de centres de vacances : l'expression, la créativité, santé et bien-être des enfants, les premiers soins, la prévention, la déontologie, la bientraitance 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, les

⁽³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 74 et suivantes, www.conseildetat.be (13/05/2009).

Droits de l'Enfant, les méthodes et enjeux de l'Education permanente en centres de vacances, la gestion et le respect des différences, le lien entre le projet pédagogique du centre de vacances, sa mise en pratique et son évaluation".

Déterminant le contenu de la formation, l'arrêté en projet doit donc prioritairement développer chacune des matières définies par le décret, en prenant en compte l'importance accordée par celui-ci. Ainsi, le décret place en tête des matières l'expression et la créativité, présentées comme sujets autonomes.

La disposition sera revue en conséquence.

La même observation vaut pour l'article 9.

Article 5

Certes, le commentaire de l'article 6 du décret du 30 avril 2009 précité relève :

"La formation est située résolument dans la philosophie et les méthodes propres à l'Education permanente. La formation se doit de correspondre aux fonctions à remplir par le personnel qualifié et aux missions des centres de vacances pour lesquels elle est mise en œuvre. Elle vise non seulement à acquérir des techniques mais avant tout, à comprendre le sens de l'action entreprise. Elle vise des enjeux de citoyenneté à travers une construction collective et une participation active à l'ensemble du processus de formation, en ce compris l'évaluation. Elle place les participants au cœur du processus et vise une démarche d'apprentissage plus qu'un résultat normalisé à atteindre" ⁽⁴⁾.

Il n'en résulte toutefois pas que l'Éducation permanente serait la seule formation ayant un contenu transversal et qui, à ce titre, se verrait réserver un sort particulier. Soit l'exception sera omise, soit elle devra pouvoir être dûment justifiée.

La même observation vaut pour l'article 10.

⁽⁴⁾ *Doc. parl.*, Parl. comm. fr., 2008-2009, n° 686/1, p. 6.

Article 11

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que l'article 5*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, § 2, du décret requiert, s'agissant du brevet de coordination, une formation comprenant 250 heures de stage pratique.

Article 12

La section de législation n'aperçoit pas comment concilier cette disposition avec l'article 5, § 2, 2/, du décret du 17 mai 1999, tel que remplacé par le décret du 28 avril 2009, qui prévoit qu'un coordinateur, âgé de 18 ans accompli peut déjà être titulaire du brevet de coordinateur de centres de vacances.

Article 18

L'article 5*bis*, § 6, alinéa 3, du décret, précise que la détermination du nombre d'heures requis en fonction de critères tenant compte des formations et/ou des titres obtenus, se fait sur avis de la commission générale d'avis visée à l'article 17*bis* du décret ⁽⁵⁾. Conformément à l'article 17*bis*, § 1^{er}, alinéa 3, du décret, cet avis doit être préparé par la commission relative à la formation, qui est organisée par l'article 19 du projet examiné.

Il en résulte que l'article 18 n'a pas pu être pris de l'avis de la commission. Son adoption est prématurée.

⁽⁵⁾ L'article 17*bis* du décret n'entrera en vigueur que le 1^{er} septembre 2009.

Article 19

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 formation :

"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 21

Il y a lieu d'éviter de présenter l'administration comme une institution distincte alors qu'elle est hiérarchiquement soumise au ministre, lui-même responsable devant le Parlement.

La disposition doit être revue en conséquence.

Une observation analogue vaut pour l'ensemble du projet ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Voir notamment l'article 25, alinéa 2, 4/.

Article 22

Il ne revient pas à l'arrêté de reproduire une disposition décrétable, en l'espèce l'article 5*bis*, § 3, alinéa 4, du décret. L'article 22 doit en conséquence être omis.

La même observation vaut, notamment, pour l'article 25, alinéa 1^{er}, du projet, qui paraphrase l'article 8 du décret.

Article 26

La section de législation se demande si, dans le cadre de l'habilitation qui lui est conférée par l'article 5*bis*, § 3, alinéa 6, du décret du 17 mai 1999, de fixer la procédure de recours contre les décisions de refus ou de retrait d'habilitation, il entre bien dans les intentions des auteurs du projet d'habiliter à statuer sur le recours la même autorité que celle qui a pris la décision dont recours.

Article 27

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, le modèle type ayant une portée réglementaire, c'est le ministre qui doit en déterminer la forme.

Article 30

Conformément à l'article 29 du décret du 28 avril 2009, il va de soi que le présent projet ne peut entrer en vigueur avant le 1^{er} septembre 2009, y compris pour celles de ses dispositions relatives aux institutions créées par le décret.

Article 31

Il convient d'écrire :

"Le ministre qui a la jeunesse dans ses attributions ... (la suite comme au projet)" ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandations n/ 167, formule F-4-7-1, www.conseildetat.be (13/05/2009).

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