

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.496/4
DU 9 MAI 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre de l'Enfance, de la Recherche et de la Fonction publique de la Communauté française et par la Ministre de la Jeunesse de la Communauté française, le 8 avril 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « relatif à la formation qualifiante d'animateur et de coordinateur en école de devoirs » après avoir examiné l'affaire en ses séances des 2 et 9 mai 2011, a donné à cette dernière date 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.

Observations générales

1. Comme en a convenu le délégué de la ministre, il y aurait lieu de prévoir expressément que celui qui souhaite suivre le parcours de formation en vue de l'obtention du brevet d'animateur en écoles de devoirs ou de coordinateur d'écoles de devoirs doit s'inscrire à cette fin auprès d'un organisme de formation habilité au sens des articles 14 et 15 du décret du 28 avril 2004 relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs.

Ceci permettrait d'éviter toute contestation quant au point de savoir quel est, pour l'intéressé, l'organisme chargé d'encadrer son parcours de formation, de réaliser l'évaluation de fin de parcours et de statuer sur l'octroi ou le refus d'octroi du brevet.

2. L'article 14, alinéa 2, du décret du 28 avril 2004 énumère une série de matières sur lesquelles doivent porter, au minimum, les contenus des formations qualifiantes d'animateur en école de devoirs « en lien direct avec sa fonction dans l'école de devoirs ».

À lire les articles 6 et 7 et l'annexe I du projet d'arrêté, lesdites matières sont abordées, tantôt dans les modules thématiques du parcours de formation, et tantôt dans le module de base de la formation spécifique aux écoles de devoirs.

Il ne peut être perdu de vue qu'en vertu de la disposition précitée du décret du 28 avril 2004, les matières en question doivent présenter un lien direct avec la fonction de l'animateur dans l'école de devoirs.

Cette condition est incontestablement remplie quand il s'agit d'une matière abordée dans le module de base de la formation spécifique aux écoles de devoirs ¹.

¹ Ainsi en va-t-il de la pédagogie et de la méthodologie en écoles de devoirs, des relations avec les familles, du bien-être et de la prévention de la maltraitance, et de la déontologie.

Par contre, elle ne peut être considérée comme remplie lorsqu'il s'agit d'une matière abordée dans les modules thématiques ², dès lors que ceux-ci ne sont pas directement et spécifiquement axés sur la fonction d'animateur en école de devoirs.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

3. Plusieurs dispositions en projet - figurant, en l'occurrence, à l'article 28, alinéa 2, à l'article 31, § 1^{er}, à l'article 34, § 2, 1^o et 5^o, et à l'article 35, § 1^{er}, 5^o - utilisent les expressions « lettre recommandée » ou « pli recommandé ».

Ainsi rédigées, ces dispositions semblent exiger le recours à un envoi postal recommandé et exclure, ce faisant, le recours au recommandé électronique lorsque seront en vigueur les dispositions qui, dans la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification, modifiée par la loi du 13 décembre 2010, sont relatives au recommandé électronique, c'est-à-dire au plus tard le 30 juin 2011 ³.

Or, lorsque ces dispositions seront en vigueur, il résultera de l'article 4, § 6, de la loi du 9 juillet 2001 que, « sous réserve de l'application d'exigences légales ou réglementaires spéciales en matière d'envois recommandés, un recommandé électronique est présumé satisfaire à l'exigence d'un envoi recommandé ».

La disposition qui vient d'être citée réservant l'application d'exigences légales ou réglementaires spéciales en matière d'envois recommandés, il est au pouvoir du Gouvernement de prendre un texte qui, dans une matière déterminée, exclut le recours au recommandé électronique.

Encore toutefois incombe-t-il de justifier une telle exigence au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

² Ainsi en va-t-il de la communication, de la dynamique des groupes, de la gestion de conflits, de la psychologie de l'enfant et de l'adolescent, et des premiers soins.

³ Ces dispositions figurent aux articles 38 à 52 de la loi du 13 décembre 2010 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification. En vertu de l'article 57, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 13 décembre 2010, elles entrent en vigueur le 30 juin 2011. Toutefois, l'alinéa 2 de l'article 57 de la loi du 13 décembre 2010 permet au Roi de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure.

En tout état de cause, il convient d'employer une terminologie conforme à la législation en la matière ⁴. À cet égard :

- si l'intention est d'exiger le recours à un envoi postal recommandé et d'exclure le recours au recommandé électronique, il y a lieu de remplacer les expressions « lettre recommandée » ou « pli recommandé » par l'expression « envoi postal et recommandé » ;
- si l'intention est d'imposer le recours à un service de recommandé, sans exclure le recommandé électronique, on remplacera les expressions « lettre recommandée » ou « pli recommandé » par l'expression « envoi recommandé ».

Les dispositions à l'examen seront revues en conséquence.

Observations particulières

Intitulé

L'intitulé doit être complété pour faire apparaître qu'il règle également l'équivalence au brevet d'animateur en écoles de devoirs ou de coordinateur d'écoles de devoirs.

Préambule

1. Dans l'alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu d'indiquer que le décret du 28 avril 2004 a été modifié par le décret du 12 janvier 2007, dès lors que ce dernier n'a pas apporté de modification aux articles 14, 15 et 16 du décret du 28 avril 2004, qui procurent un fondement légal au projet d'arrêté.

2. La mention des formalités accomplies doit être revue en indiquant en premier lieu, en les faisant précéder du mot « Vu », celles qui sont obligatoires, et ensuite, en les faisant précéder du mot « Considérant », celles qui sont facultatives.

⁴ Voir en particulier :

- les définitions des expressions « envoi postal » et « envoi recommandé » que donnent le 7° et le 9° de l'article 131 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, remplacé par la loi du 13 décembre 2010 ;
- la définition de l'expression « recommandé électronique » que donne le 14° de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification, inséré par la loi du 13 décembre 2010.

En l'espèce, les formalités obligatoires sont l'avis de la Commission d'avis sur les écoles de devoirs⁵, les propositions de cette commission relatives aux critères en fonction desquels est accordée l'équivalence au brevet d'animateur en écoles de devoirs ou de coordinateur d'écoles de devoirs⁶, et l'avis du Conseil d'État. Les autres formalités indiquées au préambule sont facultatives⁷.

Dispositif

Article 1^{er}

Il n'y a pas lieu de rappeler des notions déjà définies par le décret. Le 1^o et le 5^o seront omis⁸.

Articles 2 et 3

1. En ce qui concerne la durée des formations pour animateurs en écoles de devoirs et coordinateurs d'écoles de devoirs, l'habilitation que le décret du 28 avril 2004 donne au Gouvernement, en son article 14, alinéa 4, consiste à fixer la durée minimale des formations.

En conséquence :

a) d'une part, l'article 2, alinéa 1^{er}, doit être revu de manière à présenter le nombre d'heures de la formation comme étant un nombre minimal⁹;

⁵ Cet avis est requis en vertu de l'article 27, alinéa 3, du décret du 28 avril 2004. Comme le fait apparaître le dossier, il a, en l'espèce, été donné le 20 janvier 2011.

⁶ Ces propositions sont requises en vertu de l'article 16, alinéa 3, du décret du 28 avril 2004. Comme l'a confirmé le délégué de la ministre, c'est de ces propositions que fait état l'alinéa 5 du préambule en visant « l'avis » qu'a donné la Commission d'avis sur les écoles de devoirs le 29 septembre 2006. Il convient donc, dans cet alinéa du préambule, de faire état des propositions, et non pas de l'avis, de la Commission d'avis sur les écoles de devoirs.

⁷ On notera aussi, en ce qui concerne les formalités facultatives, qu'il n'y a pas lieu de faire mention de l'accord du Ministre du Budget, puisque, comme l'a indiqué le délégué de la ministre, cet accord, qui n'était pas requis, n'a pas été sollicité.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

⁹ Ainsi que le prévoit d'ailleurs, de son côté, l'article 2, alinéa 2.

b) et, d'autre part, l'article 3, § 1^{er}, doit être revu afin d'éviter de fixer la durée maximum de la formation et d'omettre la disposition permettant de prolonger cette durée.

2. Selon l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, le module de base et le module d'approfondissement que comporte la formation spécifique aux écoles de devoirs doivent être suivis au sein d'un même organisme de formation.

Toutefois, la même disposition précise que le Service Jeunesse peut déroger exceptionnellement à ce principe.

Le délégué de la ministre a expliqué que ce mécanisme de dérogation a été prévu pour éviter qu'en cas de disparition d'un organisme de formation, de manque de participants ou de formateurs pour organiser la formation, le participant ne se voie contraint de stopper sa formation.

Il s'indiquerait de compléter le texte pour indiquer que telles sont les hypothèses dans lesquelles une dérogation peut être accordée.

Article 13

En prévoyant que l'organisme de formation motive la décision par laquelle il octroie ou refuse d'octroyer un brevet, l'alinéa 1^{er} ne fait rien d'autre que rappeler une obligation résultant de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Un tel rappel est inutile. Le rappel, par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française, de l'obligation de respecter une règle résultant d'une législation fédérale présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

Les mots « et motive sa décision » seront donc omis.

Article 14

Le paragraphe 1^{er} appelle la même observation que celle faite à propos de l'article 2, alinéa 1^{er}.

Article 17

Selon la disposition en projet, le participant à une formation de coordinateur d'écoles de devoirs doit avoir dix-huit ans accomplis le premier jour de la formation spécifique.

La section de législation n'aperçoit pas comment concilier cette disposition avec l'article 12, 2°, du décret du 28 avril 2004, qui prévoit qu'un coordinateur âgé de 18 ans au moins peut déjà être porteur du brevet de coordinateur d'écoles de devoirs.

La disposition en projet sera donc omise.

Article 24

L'alinéa 1^{er} appelle la même observation que celle faite à propos de l'article 13.

Article 28

1. Comme l'indique l'alinéa 1^{er}, et comme l'a confirmé le délégué de la ministre, le recours auquel se rapporte la disposition à l'examen a pour objet le refus d'octroi d'un brevet par un organisme de formation.

Cette disposition n'a donc pas sa place dans le chapitre V de l'arrêté en projet, qui est relatif, non pas à l'octroi ou au refus des brevets par les organismes de formation, mais à l'homologation des brevets par le Service Jeunesse.

Elle doit être rattachée aux dispositions des chapitres II et III qui règlent l'octroi ou le refus des brevets par les organismes de formation.

2. Comme l'a indiqué le délégué de la ministre, les « parties » dont fait état l'alinéa 3 sont, d'une part, celui qui, s'étant vu refuser le brevet, a introduit un recours et, d'autre part, l'organisme de formation qui a pris la décision de refus.

Le texte gagnerait à le préciser.

Chapitre VI

Le chapitre à l'examen est formulé en ce sens que ses dispositions fixent les conditions et la procédure d'habilitation des organismes de formation d'animateurs en écoles de devoirs et de coordinateurs d'écoles de devoirs.

Il ne peut être perdu de vue que l'article 15 du décret du 28 avril 2004 distingue deux catégories d'organismes habilités à dispenser des formations d'animateurs en écoles de devoirs et de coordinateurs d'écoles de devoirs : d'une part, les organismes qui doivent faire l'objet d'une reconnaissance en vue d'être habilités à organiser ces formations et, d'autre part, les coordinations régionales d'écoles de devoirs et la fédération communautaire des écoles de devoirs, qui sont habilitées à dispenser lesdites formations sans devoir être reconnues à cette fin.

Comme l'a confirmé le délégué de la ministre, les conditions et la procédure que tendent à fixer les dispositions contenues dans le chapitre à l'examen ont vocation à s'appliquer à la première, mais non pas à la seconde, des catégories d'organismes qui viennent d'être citées.

Aussi, en réalité, le chapitre à l'examen tend à déterminer, non pas les conditions et la procédure d'habilitation des organismes de formation, mais plutôt les conditions et la procédure de reconnaissance des organismes de formation autres que les coordinations régionales d'écoles de devoirs et la fédération communautaire des écoles de devoirs.

Il convient de revoir en conséquence la formulation du chapitre VI.

Cette observation est faite sous réserve de ce qui sera dit plus loin dans l'observation n° 1 relative à l'article 33.

Article 29

1. Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}) semble impliquer que le Service Jeunesse est tenu de reconnaître tout organisme de formation qui en fait la demande.

Or, il résulte, en particulier, du 1^o et du 3^o du paragraphe 2 (lire : alinéa 2) que le Service Jeunesse dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour prendre sa décision.

Le texte sera revu comme suit : l'alinéa 1^{er} sera complété par les mots « et qui répondent aux conditions fixées à l'alinéa 2 ».

2. Le paragraphe 2 (lire : alinéa 2) est rédigé en des termes pouvant donner à penser que les conditions qui sont énumérées ne doivent être remplies qu'en vue de bénéficier d'une décision de reconnaissance en qualité d'organisme de formation, et non pas pour conserver le bénéfice d'une reconnaissance préalablement accordée.

Or, les conditions indiquées au 1°, au 2° et au 3° ont vocation à être remplies aussi bien pour conserver le bénéfice d'une reconnaissance qu'en vue de l'obtenir. Quant à la condition mentionnée au 4°, elle semble plutôt destinée à s'appliquer uniquement après l'adoption d'une décision de reconnaissance en qualité d'organisme de formation.

Le texte sera revu en conséquence.

3. Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), 2°, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi il est exigé que le siège social de l'organisme de formation soit situé dans la région de langue française¹⁰ ou dans la région bilingue de Bruxelles-capitale. L'exigence d'un siège d'activités dans l'une ou l'autre de ces régions ne suffit-elle pas ?

4. Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), 4°, il conviendrait de préciser ce que vise exactement le texte en faisant état du « contrôle organisé par le Gouvernement ».

Article 30

1. Le 3°, f), appelle les observations suivantes :

a) Il résulte des explications du délégué de la ministre que les mots « sans préjudice de l'article 3, § 2 » n'ont d'autre objet que de rappeler les règles énoncées aux alinéas 2 et 3 de cette dernière disposition. Un tel rappel est inutile et équivoque. Mieux vaut donc omettre les mots « sans préjudice de l'article 3, § 2 ».

b) L'obligation d'actualiser les informations visées par la disposition à l'examen a vocation à s'appliquer après l'adoption d'une décision de reconnaissance en qualité d'organisme de formation. L'énoncé de cette obligation n'a donc pas sa place dans une disposition qui, tel l'article 30 à l'examen, a pour seul objet de déterminer le contenu d'un dossier de demande de reconnaissance.

¹⁰ À laquelle correspond la « Wallonie à l'exception des communes visées à l'article 5 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 », dont le texte en projet fait état.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Il n'y a pas lieu de prévoir qu'au moment d'introduire une demande de reconnaissance, un organisme de formation doit prendre « l'engagement de respecter les normes du présent arrêté », comme l'envisage le 4°.

Les obligations qu'impose l'arrêté en projet aux organismes de formation ont en effet vocation à s'y appliquer directement. Un « engagement » tel que celui qui est envisagé n'y ajoute rien et est, en outre, de nature à susciter une équivoque en ce qui concerne la source exacte des obligations en question.

Le 4° sera donc omis.

Article 31

Les paragraphes 2 et 3 doivent être revus pour mieux distinguer les étapes successives de la procédure, à appliquer par le Service Jeunesse, que sont :

1° d'abord, dans un premier délai de trente jours, la vérification du point de savoir si le dossier est complet ;

2° et, ensuite, dans un autre délai de trente jours dont il convient de fixer avec précision le point de départ, l'établissement d'une proposition de décision.

En outre, plutôt que de prévoir qu'à défaut de respecter le délai imparti à cette fin au Service Jeunesse, « la proposition de décision est présumée avoir été rendue », mieux vaut formuler le texte en ce sens qu'en pareille hypothèse, la procédure peut être poursuivie.

Article 33

1. La disposition à l'examen impose des obligations qui ne se rapportent pas à la procédure de reconnaissance des organismes de formation. Elle n'est donc pas à sa place dans la section 2 du chapitre VI.

En outre, la question se pose de savoir si cette disposition est ou non destinée à s'appliquer, non seulement aux organismes qui doivent faire l'objet d'une reconnaissance en vue d'être habilités à organiser des formations d'animateurs en écoles de devoirs et de coordinateurs d'écoles de devoirs, mais aussi aux coordinations régionales d'écoles de devoirs

et à la fédération communautaire des écoles de devoirs. Il est, à cet égard, renvoyé à l'observation faite ci-dessus au sujet du chapitre VI.

Le projet d'arrêté sera revu sur ce point.

2. Au paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), il convient de préciser le moment de l'année auquel il incombe aux organismes de formation de communiquer au Service Jeunesse les informations que vise le texte.

Article 34

1. Au paragraphe 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), il y a lieu de remplacer les mots « si les modalités d'application du présent arrêté ne sont pas remplies » par les mots « si d'autres dispositions du présent arrêté ne sont pas respectées ».

2. Au paragraphe 2 (lire : alinéa 2), 1°, il conviendrait de remplacer les mots « de la décision » par les mots « pour lesquels une telle décision est envisagée ».

Article 36

1. Au paragraphe 2, il est suggéré de remplacer les mots « son habilitation » par les mots « sa reconnaissance ».

2. Selon les explications du délégué de la ministre, l'expérience pratique que requiert le paragraphe 3 doit avoir été acquise dans une école de devoirs.

La section de législation n'aperçoit pas, dans ces conditions, la signification de la disposition qui, à l'alinéa 2 du paragraphe 3, impose à celui qui demande une équivalence l'obligation d'« expliquer comment les compétences acquises peuvent être transférées dans le cadre des écoles de devoirs ».

Le projet d'arrêté sera revu sur ce point.

3. Il résulte du paragraphe 3, alinéa 2, 2°, d), et du paragraphe 4, alinéa 2, 2°, que l'une des exigences requises pour bénéficier d'une équivalence consiste dans l'« appropriation des missions des écoles de devoirs ».

Le texte doit préciser ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par là.

4. Il va de soi qu'il incombe au Service Jeunesse de traiter tout dossier, quel qu'il soit, « de la façon la plus adéquate ».

En conséquence, la seconde phrase du paragraphe 3, alinéa 3, et la seconde phrase du paragraphe 4, alinéa 4, seront omises.

Article 37

Il résulte de la disposition à l'examen que l'arrêté en projet est appelé à produire rétroactivement ses effets le 1^{er} septembre 2010.

Or, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. En l'absence d'autorisation législative, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, par exemple parce qu'elle est nécessaire à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit, et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En l'espèce, la note au Gouvernement de la Communauté française commente comme suit la rétroactivité que prévoit la disposition à l'examen :

« Cette rétroactivité doit permettre aux personnes qui sont engagées dans un processus de formation géré par un des organismes de formation habilités par le décret - la Fédération communautaire ou une coordination régionale - de voir sanctionner par un brevet d'animateur ou de coordinateur le parcours qu'(elles) ont entamé en début d'année culturelle 2010-2011 ».

Un tel objectif est légitime.

Toutefois, il ne suffit pas à justifier que l'arrêté en projet produise rétroactivement ses effets, *in globo*, le 1^{er} septembre 2010.

L'objectif poursuivi serait plus adéquatement réalisé par une disposition formulée en ce sens que les personnes qui ont entamé à partir du 1^{er} septembre 2010, auprès de la fédération communautaire des écoles de devoirs ou d'une coordination régionale d'écoles de devoirs, un parcours de formation conforme aux dispositions prévues par l'arrêté en projet, peuvent se voir délivrer, selon le cas, un brevet d'animateur en écoles de devoirs ou un brevet de coordinateur d'écoles de devoirs.

Observations finales

1. La division d'un article en paragraphes ¹¹ est inutile lorsque chacun d'eux ne compte qu'un seul alinéa ¹².

L'auteur du projet doit vérifier la cohérence des références internes du projet.

2. La numérotation des subdivisions du projet sera revue en chiffres arabes ¹³.

¹¹ À titre d'exemple, les articles 33, 34 et 35 du projet.

¹² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

¹³ *Ibid.*, recommandation n° 64.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY