



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.855/2/V
du 2 septembre 2020

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 dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'

Le 22 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 7 septembre 2020, 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 dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 2 septembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 septembre 2020.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Compte tenu de l'article 37, § 2, 1^o, du décret du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse' et de ce que les « camps de vacances » organisés par les mouvements de jeunesse peuvent être considérés comme des « centre de vacances » au sens du décret du 17 mai 1999 'relatif aux centres de vacances', le délégué de la Ministre a été interrogé sur la nécessité d'obtenir, sur le projet, l'avis de la Commission consultative des organisations de jeunesse. Le délégué a indiqué ce qui suit :

« [...] Au niveau des mouvements de jeunesse pour qui, comme vous le dites justement, les camps peuvent être considérés comme des centres de vacances au sens du décret du 17 mai 1999, ils sont représentés au sein de la commission générale d'avis où différents postes leur sont réservés d'office. Pour l'instant les Scouts et les Patros y siègent et représentent le secteur des mouvements de jeunesse. Ainsi, leur avis a évidemment été pris en compte dans les avis remis à la Ministre pour modifier les arrêtés ».

Il ne peut être déduit de ce que les mouvements de jeunesse sont représentés au sein de la commission générale d'avis que la Commission consultative des organisations de jeunesse (C.C.O.J.) a été formellement « consultée » au sens de l'article 37, § 2, 1^o, du décret du 26 mars 2009, sur l'arrêté à l'examen.

L'auteur du projet veillera au respect de ce prescrit légal.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Dans la note au Gouvernement, la possibilité de prolonger de manière exceptionnelle la durée de quarante-huit mois endéans laquelle la formation de coordinateur doit avoir lieu (article 3, 4^o, alinéa 1^{er}, du projet), est présentée comme une modification permanente de l'article 11 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 mai 2009 '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'.

Or, il est précisé dans la phrase introductive de l'article 3 du projet que cette dérogation vaut « pour les parcours de formation dont une partie se déroule en 2020 », ce qui en fait une mesure dérogatoire temporaire, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 2 du projet.

De même, à l'article 6 du projet, la dérogation envisagée, soit pouvoir prendre en compte les périodes de huit jours au moins dont six jours pleins dans la comptabilisation des heures de stage (article 6, 1^{er}, alinéa 1^{er}, c), du projet), est présentée comme « permanente » dans la note au Gouvernement, alors que l'article 6 précise que cette dérogation à l'article 17, § 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du 27 mai 2009 vaut « pour les formations organisées entre le 25 mai 2020 et le 31 août 2021 », ce qui en fait également une mesure temporaire.

Interrogé sur ce point, le délégué de la Ministre a confirmé que l'intention de l'auteur du projet est de faire de ces dispositions des modifications permanentes de l'arrêté du 27 mai 2009.

Dès lors que l'intention de l'auteur du projet est de modifier de manière permanente les articles 11 – soit les modalités pratiques de la formation de coordinateur – et 17 – soit les périodes prises en compte pour déterminer les heures de stage pratique – de l'arrêté du 27 mai 2009, il doit alors adopter un arrêté séparé modifiant en ce sens celui du 27 mai 2009 et non pas insérer les dispositions à caractère permanent dans un projet d'arrêté dérogatoire et autonome dont le champ d'application *ratione temporis* est limité.

Il y a lieu d'observer également que l'alinéa 2 de l'article 3, 4^o, fait double emploi avec l'article 3, 2^o, alinéa 3, et doit donc être omis, l'article 3, 2^o, alinéa 3, devant être maintenu comme disposition temporaire.

Il y a donc lieu :

– d'omettre le 4^o de l'article 3 ;

– d'omettre l'article 6 dès lors que cette disposition semble avoir précisément pour seule différence par rapport à l'article 17, § 1^{er}, de l'arrêté du 27 mai 2009 d'énoncer la règle, figurant au 1^o, alinéa 1^{er}, c), à laquelle l'auteur du projet souhaite conférer une portée permanente.

Sur ce dernier point toutefois, il faut également observer que, par rapport à l'article 17, § 1^{er}, de l'arrêté du 27 mai 2009, la seconde phrase du 1^o, b), de cette dernière disposition (« Les heures du premier et du dernier jour cumulées doivent totaliser un minimum de huit heures d'animation ») est déplacée vers un second alinéa du 1^o de l'article 6 du projet, qui rend en conséquence cette règle applicable à toutes les subdivisions de ce 1^o et non plus exclusivement au littéra b) de ce 1^o. Il revient à l'auteur du projet de déterminer s'il entend conférer à cette modification un caractère permanent ou limité à une application « entre le 25 mai 2020 et le 31 août 2021 » dans la ligne de ce qu'énonce la phrase liminaire de l'article 6. Dans ce dernier cas de figure, l'article 6 peut être maintenu, mais sans le littéra c) du 1^o, alinéa 1^{er}.

Une formule plus claire, pour l'énoncé du dispositif temporaire, consisterait à rédiger des textes qui se borneraient à prévoir les modifications, somme toute limitées, temporairement applicables dans la période indiquée par rapport aux articles concernés de l'arrêté du 27 mai 2009.

Comme il a été exposé ci-avant, un projet d'arrêté séparé doit par ailleurs être rédigé, tendant à modifier à titre permanent les articles 11 et 17 de l'arrêté du 27 mai 2009, arrêté modificatif qui devra être soumis à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

Il est déjà relevé à cet égard que la modification permanente envisagée par le 4^o de l'article 3, alinéa 1^{er} du projet renvoie à la « durée de 36 mois visée au 2^o, c) », alors que les 36 mois dont il est question à l'article 11 de l'arrêté du 27 mai 2009 en vigueur constituent le délai maximal des deux cycles visés par l'ensemble du 2^o, chaque cycle s'articulant selon l'ordre établi par les points a), b) et c). Il y aura dès lors lieu de viser le 2^o dans son ensemble et non le seul littera c) du 2^o.

Ces confusions illustrent le risque qu'il y a, sur le plan notamment de la sécurité juridique, à ne pas respecter les usages de la légistique. L'occasion de la modification à droit constant de l'arrêté du 27 mai 2009 sera donc saisie pour éviter d'insérer des alinéas ou des phrases incidentes au sein d'une subdivision d'une disposition, comme tel est le cas par exemple au 2^o de l'article 11 de cet arrêté, et pour revoir les textes de manière à faire respecter ces usages ¹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'avis de la commission générale d'avis sur les centres de vacances, visé à l'alinéa 4, ne constitue pas une formalité préalable obligatoire, de sorte que sa mention sera faite sous la forme d'un considérant à placer en fin de préambule.
2. À l'alinéa 7, il y a lieu de viser l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, et non le 1^o de cette disposition.
3. À l'alinéa 8, les mots « , les articles 6, 11, 14, 15 et 17 » seront omis.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 60.

DISPOSITIFArticle 7

Il y a lieu d'écrire « à l'article 22 de l'arrêté ».

Article 8

Il est prévu que l'arrêté en projet entre en vigueur « le jour de sa signature ».

L'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose en ce sens que les arrêtés des gouvernements sont publiés au *Moniteur belge* et sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai.

Dans la mesure où le jour de la signature d'un arrêté précède nécessairement le jour de sa publication au *Moniteur belge*, l'article 8 du projet confère à l'arrêté une portée rétroactive.

Or, cette dernière est sans utilité pour ce qui concerne les dérogations prévues aux articles 2, 3 et 7 du projet compte tenu de la nature des règles auxquelles il est dérogé.

En revanche, les dérogations que les articles 4 à 6 du projet apportent aux règles actuellement applicables ne pourront produire les effets voulus par l'auteur du projet que si ces articles rétroagissent à la date du 25 mai 2020, une telle rétroactivité étant en l'espèce admissible eu égard aux motifs justifiant l'adoption du projet et au contexte dans lequel celui-ci s'insère.

Il en résulte que l'article 8 du projet doit être rédigé comme suit :

« Les articles 4 à 6 produisent leurs effets le 25 mai 2020 ».

Cette formulation a pour conséquence que, pour ses autres dispositions, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale précitée, l'arrêté examiné entrera en vigueur dix jours après sa publication.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT