

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.794/1
VAN 29 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 7 november 2007 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de ondersteuning van de «missions locales pour l'emploi» en de lokale werkwinkels", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie bevat een regeling met het oog op de erkenning en de subsidiëring van verenigingen zonder winstoogmerk waarvan de werking of deelwerking als doel heeft de inschakeling op de arbeidsmarkt van werkzoekenden te bevorderen of een dergelijke inschakeling te organiseren.

2. Deze verenigingen kunnen worden erkend als "lokale werkwinkel" of "mission locale pour l'emploi". Het ontwerp bepaalt de algemene en de bijzondere opdrachten van deze verenigingen en bepaalt dat met het oog op het vervullen van die opdrachten jaarlijks met "ACTIRIS" ⁽²⁾ een overeenkomst moet worden gesloten. Het ontwerp bepaalt de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om te worden erkend. Die voorwaarden zijn verschillend naar gelang het een "mission locale pour l'emploi" of een "lokale werkwinkel" betreft. De erkenning wordt verleend door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) voor de duur van drie jaar en kan worden verlengd voor dezelfde periode. De erkenning kan worden ingetrokken wanneer de vereniging niet meer voldoet aan de erkenningsvoorwaarden of wanneer de operationele doelstellingen gedurende twee opeenvolgende jaren niet worden bereikt zonder objectieve rechtvaardiging. De procedure voor het verlenen van de erkenning, alsook voor de hernieuwing en de intrekking ervan, wordt vastgesteld door de Regering.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

⁽²⁾ Dit is de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling, opgericht bij de ordonnantie van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling.

3. De erkende verenigingen maken aanspraak op een subsidie ter dekking van de werkingskosten, waarvan het bedrag bestaat uit een vast gedeelte, bepaald door de Regering, en een variabel gedeelte, berekend op grond van een aantal parameters.

4. Het ontwerp bevat ten slotte nog toezichtsbepalingen, een wijziging van de ordonnantie van 26 juni 2003 betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, overgangsbepalingen en een inwerkingtredingsbepaling.

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJK GEWEST

1. Krachtens artikel 6, § 1, IX, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen *juncto* artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, is het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, voor de arbeidsbemiddeling. De beroepsomscholing en -bijscholing daarentegen is, krachtens artikel 4, 16/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, een gemeenschapsaangelegenheid. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt die bevoegdheid uitgeoefend door de Vlaamse Gemeenschap en door de Franse Gemeenschapscommissie, deze laatste op grond van de regeling die is totstandgekomen op grond van artikel 138 van de Grondwet.

Uit de tekst van het ontwerp kan worden afgeleid dat de stellers ervan wel degelijk rekening hebben willen houden met het onderscheid tussen voornoemde gewest- en gemeenschapsbevoegdheid, bijvoorbeeld door in artikel 3, § 1, van het ontwerp uitdrukkelijk in de erkenning van een "deelwerking" van de voor erkenning in aanmerking komende verenigingen te voorzien, op die wijze ermee rekening houdende dat de in het ontwerp bedoelde "lokale werkwinkels", naast activiteiten die betrokken kunnen worden op de arbeidsbemiddeling, ook activiteiten verrichten die verband houden met de beroepsopleiding, waarvoor zij erkend en gesubsidieerd kunnen worden door de Vlaamse Gemeenschap ⁽³⁾.

⁽³⁾ Zie in dat verband het samenwerkingsakkoord van 4 mei 2006 gesloten tussen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de samenwerking inzake arbeidsmarktbeleid en de bevordering van de mobiliteit van werkzoekenden (*Parl. St.*, Vl. Parl. 2006-2007, nr. 1267/1).

2. Zoals uit de ontworpen regeling en de memorie van toelichting kan worden afgeleid, dienen de "lokale werkwinkels" en de "missions locales pour l'emploi" te worden beschouwd als "tewerkstellingsoperatoren" in de zin van artikel 2, 2., d), van de voornoemde ordonnantie van 26 juni 2003. Door thans specifiek voor deze tewerkstellingsoperatoren een wettelijk kader te creëren, regelt het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een aangelegenheid die tot de gewestbevoegdheid inzake de arbeidsbemiddeling behoort, en wordt, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, noch de bevoegdheid van de gemeenschappen, inzonderheid op het vlak van de beroepsomscholing en -bijscholing, noch de residuaire bevoegdheid van de federale Staat op het vlak van het tewerkstellingsbeleid, betreden.

3. Artikel 4, § 1, 6/, van het ontwerp bepaalt als algemene opdracht van de erkende verenigingen "de toeleiding naar, en de opvolging van activiteiten van opleiding". Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet meteen duidelijk hoe deze bepaling moet worden begrepen vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt. Zo het enkel "toeleiden naar" en "opvolgen van" activiteiten van opleiding, zonder evenwel die activiteiten zelf te organiseren of uit te oefenen, zou kunnen worden opgevat als een element van de concrete arbeidsbemiddeling, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, valt niet bij voorbaat uit te sluiten dat, middels een ruimere interpretatie van die bepaling, de gemeenschapsbevoegdheid op het vlak van de beroepsopleiding toch wordt betreden. Het verdient dan ook aanbeveling om in de memorie van toelichting de precieze draagwijdte van deze bepaling weer te geven, waaruit op ondubbelzinnige wijze moet blijken dat deze bepaling kan worden ingepast in de gewestbevoegdheid op het vlak van de arbeidsbemiddeling en erdoor in geen geval de gemeenschapsbevoegdheid op het vlak van de beroepsopleiding wordt betreden. Zo dit laatste wel het geval zou zijn, kan de bepaling, in de lezing die er in dat geval aan wordt gegeven, bevoegdheidsrechtelijk immers geen doorgang vinden.

OVEREENSTEMMING MET DE BEGINSELEN VAN DE GELIJKHEID EN DE
NIET-DISCRIMINATIE

1.1. Het ontwerp bevat op het vlak van de erkenningsvoorwaarden een verschillende regeling naar gelang het een erkenning als "mission locale pour l'emploi" of als "lokale werkwinkel" betreft.

Voor een erkenning als "mission locale pour l'emploi" geldt onder meer als voorwaarde dat "minstens een lid van de raad van bestuur (...) elke gemeente (vertegenwoordigt) die de gebiedsomschrijving als bepaald overeenkomstig artikel 11 vormt" (artikel 7, § 1, 5/, b), van het ontwerp). Bovendien kan de Regering per gebiedsomschrijving, bepaald overeenkomstig artikel 11 van het ontwerp, verschillende "missions locales pour l'emploi" erkennen (artikel 8, § 1, van het ontwerp).

Wat de "lokale werkwinkels" betreft, komt enkel de "deelwerking" die betrekking heeft op de arbeidsbemiddeling voor een erkenning in aanmerking (artikel 9, § 1, eerste lid, van het ontwerp) en geldt voor de erkenning onder meer als voorwaarde "een overeenkomst sluiten met de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding in het kader van een samenwerkingsakkoord tussen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, en in het kader van een samenwerkingsprotocol tussen ACTIRIS en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" (artikel 9, § 1, tweede lid, 8/, van het ontwerp). Bovendien kan de Regering per gebiedsomschrijving, bepaald overeenkomstig artikel 11 van het ontwerp, slechts één lokale werkwinkel erkennen (artikel 10, § 1, van het ontwerp).

1.2. De hiervoor geschetste verschillen op het vlak van de erkenningsvoorwaarden, naar gelang de erkenning een "mission locale pour l'emploi" of een "lokale werkwinkel" betreft, houden onder meer verband met de mate waarin met betrekking tot de betrokken aangelegenheid een vorm van samenwerking is tot stand gekomen met respectievelijk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Vraag is echter of de gedifferentieerde invulling, naar gelang de betrokkenheid van respectievelijk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, die aldus door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest aan de eigen gewestbevoegdheid op het vlak van de arbeidsbemiddeling wordt gegeven, in overeenstemming is met de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

.../...

1.3. Een dergelijke invulling van de eigen bevoegdheid door het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is niet bij voorbaat te verwerpen nu, enerzijds, de gewestbevoegdheid op het vlak van de arbeidsbemiddeling dermate nauw is verbonden met de gemeenschapsbevoegdheid op het vlak van de beroepsopleiding dat een wederzijdse afstemming van de uitoefening van die bevoegdheden wenselijk kan worden geacht, en, anderzijds, het precies tot de eigenheid van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad behoort dat het voor de arbeidsbemiddeling bevoegde gewest noodzakelijkerwijs dient rekening te houden met een mogelijke uiteenlopende beleidsvoering op het vlak van de beroepsopleiding door de twee betrokken gemeenschappen. Tegen een dergelijke werkwijze bestaat overigens als zodanig evenmin een bevoegdheidsrechtelijk bezwaar. Wel dient dergelijke differentiëring, en het onderscheid dat op grond daarvan wordt gecreëerd tussen de voor een erkenning in aanmerking komende verenigingen, te kunnen worden verantwoord vanuit de beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. In dat verband moet worden vastgesteld dat in de memorie van toelichting dienaangaande geen enkele verantwoording wordt verschaft. Er dient derhalve te worden nagegaan of die differentiëring en het erop gesteunde verschil in behandeling effectief op afdoende wijze kunnen worden verantwoord in het licht van de zo-even aangehaalde beginselen. Daarbij dient onder meer te worden onderzocht of de twee betrokken gemeenschappen op het vlak van samenwerking met inachtneming van die beginselen worden behandeld ⁽⁴⁾ en of de bevoegdheid op het vlak van de arbeidsbemiddeling ten aanzien van alle ingezetenen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met respect van de gelijkheid wordt uitgeoefend. Indien zulks het geval is, verdient het aanbeveling die verantwoording op omstandige wijze weer te geven in de memorie van toelichting.

2. Artikel 7, § 1, tweede lid, 2/, van het ontwerp bepaalt dat om erkend te worden en te blijven de vereniging haar maatschappelijke zetel moet hebben in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Daargelaten de vraag of de stellers van het ontwerp niet veeleer beogen een voorwaarde op te leggen met betrekking tot de plaats waar de activiteit wordt uitgeoefend, en niet met betrekking tot de plaats van de maatschappelijke zetel, dient het onderscheid dat aldus wordt gecreëerd naar gelang een vereniging al dan niet haar maatschappelijke zetel heeft in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, in het licht

⁽⁴⁾ Zie bijvoorbeeld het samenwerkingsakkoord waaraan in voetnoot 3 wordt gerefereerd. Met de Franse Gemeenschap is geen dergelijk akkoord gesloten.

van de beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie te kunnen worden verantwoord.

OVEREENSTEMMING MET DE TAALWETGEVING IN BESTUURSZAKEN

1. Uit de ontworpen regeling blijkt dat ervan wordt uitgegaan dat de "lokale werkwinkels" zich in beginsel richten tot de Nederlandstalige inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en de "missions locales pour l'emploi" tot de Franstalige inwoners ervan, waaruit volgt dat mag worden aangenomen dat in hun betrekkingen met particulieren de eerstgenoemden inzonderheid het Nederlands gebruiken en de laatstgenoemden inzonderheid het Frans. Vraag is echter of de Taalwet Bestuurszaken⁽⁵⁾, wat die "diensten" betreft, niet op dwingende wijze het gebruik van een bepaalde taal voorschrijft.

2.1. Artikel 32, § 1, eerste lid, van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen bepaalt dat de gecentraliseerde en gedecentraliseerde diensten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het Nederlands en het Frans als bestuurstaal gebruiken. Artikel 32, § 1, derde lid, van dezelfde wet bepaalt dat op deze diensten onder meer hoofdstuk V, afdeling 1, van de Taalwet Bestuurszaken de bepalingen die het gebruik van het Duits betreffen uitgezonderd, van toepassing zijn. De diensten opgericht binnen deze diensten, waarvan de werkkring niet het gehele gebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bestrijkt, zijn onderworpen aan de bepalingen van hoofdstuk III, afdeling 3, van de Taalwet Bestuurszaken (artikel 33, § 1, van de voornoemde wet). De hiervoor vermelde bepalingen van de Taalwet Bestuurszaken leggen het gebruik van een bepaalde taal op.

Er dient bijgevolg te worden nagegaan of de in het ontwerp bedoelde "lokale werkwinkels" en "missions locales pour l'emploi" als een "dienst" in voornoemde zin kunnen worden beschouwd. De Taalwet Bestuurszaken is immers ook van toepassing op "de natuurlijke en rechtspersonen die concessiehouder zijn van een openbare dienst of die belast zijn met een taak die de grenzen van een privaat bedrijf te buiten gaat en die de

⁽⁵⁾ Koninklijk besluit van 18 juli 1966 betreffende de coördinatie van de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken.

wet of de openbare machten hun hebben toevertrouwd in het belang van het algemeen" (artikel 1, § 1, 2/, van de Taalwet Bestuurszaken). Een vereniging zonder winstgevend doel die een taak uitvoert in het belang van alle inwoners van een gemeente kan derhalve als een dienst in de zin van de Taalwet Bestuurszaken worden beschouwd ⁽⁶⁾.

2.2. Uit de ontworpen regeling blijkt dat de als "lokale werkwinkel" of "mission locale pour l'emploi" erkende verenigingen opdrachten vervullen die in het verlengde liggen van en onlosmakelijk verbonden zijn met de opdrachten die ACTIRIS op het vlak van de arbeidsbemiddeling vervult. Met het oog op het uitvoeren van hun opdrachten dienen de erkende verenigingen met die openbare instelling een samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Zij ontvangen van overheidswege een subsidie ter dekking van de werkingskosten die verband houden met het uitvoeren van die taken. Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling wetgeving, kan op grond van de voorliggende regeling, zonder evenwel kennis te hebben van eventuele andere elementen die in dat verband dienstig kunnen zijn, worden aangenomen dat die erkende verenigingen derhalve een aantal taken op zich nemen waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen, enerzijds, dat zij "de grenzen van een privaat bedrijf te buiten gaan" en, anderzijds, dat zij hun worden toevertrouwd met het oog op de behartiging van een algemeen belang. Hieruit zou dan volgen dat bedoelde verenigingen als een "dienst" in voornoemde zin moeten worden beschouwd en dat de Taalwet Bestuurszaken op deze verenigingen van toepassing is. Het verdient aanbeveling omtrent deze aangelegenheid duidelijkheid te verschaffen in de memorie van toelichting.

DELEGATIES AAN DE REGERING

Het ontwerp bevat tal van delegaties aan de Regering. Een aantal daarvan zijn te ruim en stellen bijgevolg een probleem wat de toelaatbaarheid ervan betreft. Dit is het geval voor de machtiging opgenomen in artikel 4, § 5, van het ontwerp, om de activiteiten van de erkende verenigingen, vermeld in paragraaf 1 van dat artikel aan te passen, en in artikel 16, § 1, zesde lid, van het ontwerp, om het percentage van het

⁽⁶⁾ Zie in dat verband: T. DE PELSMAEKER, L. DERIDDER, F. JUDO, J. PROOT en F. VANDENDRIESSCHE, *Taalgebruik in bestuurszaken*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Brugge, *die Keure*, 2004, 31-32.

veranderlijk gedeelte van de subsidie te wijzigen. Deze delegaties dienen nader te worden afgebakend.

TOEZICHTSREGELING

Het is niet duidelijk hoe de in het ontwerp opgenomen toezichtsregeling (artikel 17) zich verhoudt tot de toezichtsregeling opgenomen in de artikelen 16 en 17 van de voornoemde ordonnantie van 26 juni 2003. De twee toezichtsregelingen zijn verschillend en zijn niettemin beide van toepassing op de in het voorliggende ontwerp bedoelde erkende verenigingen. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de toepassing van een verschillende toezichtsregeling werkbaar is en of integendeel niet in een meer eenvormige regeling op dat vlak moet worden voorzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.794/1
DU 29 NOVEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente, le 7 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "relative au soutien des missions locales pour l'emploi et des "lokale werkwinkels", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée essentiellement à examiner la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ⁽¹⁾ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis entend régler l'agrément et le subventionnement d'associations sans but lucratif, qui, en ce qui concerne leurs activités ou sous-activités, ont pour but de promouvoir l'insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail ou d'organiser une telle insertion.

2. Ces associations peuvent être agréées sous la dénomination de "mission locale pour l'emploi" ou de "lokale werkwinkel". Le projet définit les missions générales et spécifiques de ces associations et détermine que pour la réalisation de leurs activités, les associations et ACTIRIS ⁽²⁾ concluent chaque année une convention. Le projet fixe les conditions que doit remplir une association pour être agréée. Ces conditions diffèrent selon qu'il est question d'une "mission locale pour l'emploi" ou d'un "lokale werkwinkel". L'agrément est octroyé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après: le Gouvernement) pour une durée de trois ans et peut être renouvelé pour la même période. L'agrément peut être retiré dès que l'association ne remplit plus les conditions ou lorsqu'elle n'a pas atteint les objectifs opérationnels durant deux années consécutives sans justification objective. Le Gouvernement arrête les procédures et les modalités d'octroi, de renouvellement et de retrait de l'agrément.

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

⁽²⁾ Il s'agit de l'Office régional bruxellois de l'emploi, créé par l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi.

3. Les associations agréées peuvent prétendre à des subsides pour couvrir les frais de fonctionnement, qui se composent d'un montant fixe, déterminé par le Gouvernement, et d'un montant variable, calculé sur la base d'une série d'indicateurs.

4. Le projet comprend enfin des mesures en matière de contrôle, une modification de l'ordonnance du 26 juin 2003 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale, des dispositions transitoires ainsi qu'une disposition d'entrée en vigueur.

COMPÉTENCES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, IX, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné à l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, en ce qui concerne la politique de l'emploi, pour le placement des travailleurs. La reconversion et le recyclage professionnels, par contre, ressortissent à la compétence des communautés, en vertu de l'article 4, 16/, de la loi spéciale du 8 août 1980. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, cette compétence est exercée par la Communauté flamande et par la Commission communautaire française, pour cette dernière sur la base de la réglementation découlant de l'article 138 de la Constitution.

Il peut se déduire du texte du projet que les auteurs ont effectivement voulu tenir compte de la distinction entre les compétences régionales et communautaires précitées, par exemple en prévoyant expressément, à l'article 3, § 1^{er}, du projet, la reconnaissance d'une "sous-activité" des associations admissibles à l'agrément, prenant ainsi en considération le fait que les "lokale werkwinkels" visés dans le projet exercent aussi, outre des activités liées au placement des travailleurs, des activités liées à la formation professionnelle pour lesquelles ils peuvent être agréés et subventionnés par la Communauté flamande ⁽³⁾.

⁽³⁾ Voir à cet égard l'accord de coopération du 4 mai 2006 conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Communauté flamande "betreffende de samenwerking inzake arbeidsmarktbeleid en de bevordering van de mobiliteit van werkzoekenden" (*Doc. Parl.*, Parl. Fl. 2006-2007, n° 1267/1).

2. Comme on peut l'inférer de la réglementation en projet ainsi que de l'exposé des motifs, les "missions locales pour l'emploi" et les "lokale werkwinkels" doivent être considérés comme des opérateurs d'emploi au sens de l'article 2, 2., d), de l'ordonnance précitée du 26 juin 2003. En créant aujourd'hui un cadre légal spécifiquement pour ces opérateurs d'emploi, la Région de Bruxelles-Capitale règle une matière qui relève de la compétence des régions en ce qui concerne le placement des travailleurs et n'empiète pas, sous réserve des observations formulées ci-dessous, sur les compétences des communautés, notamment dans le domaine de la reconversion et du recyclage professionnels, ni sur les compétences résiduelles de l'État fédéral en ce qui concerne l'emploi.

3. L'article 4, § 1^{er}, 6/, du projet définit en tant que mission générale des associations agréées "l'orientation vers des activités de formation et le suivi de ces activités". Le Conseil d'État, section de législation n'aperçoit pas immédiatement comment comprendre cette disposition du point de vue de la répartition des compétences. Si à eux seuls l'"orientation" et le "suivi" des activités de formation, sans toutefois l'organisation ou l'exercice de ces activités mêmes, pourraient être regardés comme des éléments concrets du placement des travailleurs, pour lequel les régions sont compétentes, il ne peut *a priori* pas être exclu qu'en donnant une interprétation plus large à cette disposition, on empiète malgré tout sur les compétences des communautés en matière de formation professionnelle. Il est dès lors recommandé d'expliquer la portée exacte de cette disposition dans l'exposé des motifs et d'y indiquer clairement que cette disposition s'inscrit dans le cadre des compétences régionales en matière de placement des travailleurs et ne porte aucunement atteinte aux compétences communautaires en matière de formation professionnelle. Si tel était toutefois le cas dans l'interprétation qui lui est ainsi donnée, la disposition ne pourrait en effet pas être maintenue du point de vue de la répartition des compétences.

CONFORMITÉ AVEC LES PRINCIPES D'ÉGALITÉ ET DE NON-DISCRIMINATION

1.1. Les conditions d'agrément prévues dans le texte en projet sont différentes selon qu'il s'agit de l'agrément comme "mission locale pour l'emploi" ou comme "lokale werkwinkel".

Pour qu'une association soit agréée comme "mission locale pour l'emploi", il faut entre autres qu'"un membre du conseil d'administration au moins représente chaque commune constituant le périmètre géographique déterminé conformément à l'article 11" (article 7, § 1^{er}, 5/, b), du projet). En outre, le Gouvernement peut agréer "plusieurs missions locales pour l'emploi par périmètre géographique déterminé conformément à l'article 11" (article 8, § 1^{er}, du projet).

En ce qui concerne les "lokale werkwinkels", seules les "sous-activités" concernant le placement des travailleurs entrent en ligne de compte pour un agrément (article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet) et l'agrément est subordonné à la conclusion d'"une convention avec le *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*, dans le cadre d'un accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté flamande, ainsi que dans le cadre d'un protocole de collaboration entre ACTIRIS et le *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*" (article 9, § 1^{er}, alinéa 2, 8/, du projet). De plus, le Gouvernement peut agréer au maximum un "lokale werkwinkel" par périmètre géographique déterminé conformément à l'article 11 (article 10, § 1^{er}, du projet).

1.2. Les différences esquissées ci-dessus en ce qui concerne les conditions d'agrément appliquées selon qu'il s'agit d'une "mission locale pour l'emploi" ou d'un "lokale werkwinkel", portent notamment sur l'étendue de la coopération mise en place avec respectivement la Communauté française et la Communauté flamande, en ce qui concerne la matière en question. Toutefois la question se pose de savoir si cette interprétation différentielle, donnée par la Région de Bruxelles-Capitale à sa propre compétence régionale en matière de placement des travailleurs, selon la mesure dans laquelle respectivement la Communauté française et la Communauté flamande y sont associées, est conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

1.3. Une telle interprétation de ses propres compétences par la Région de Bruxelles-Capitale ne doit pas être rejetée *a priori* dans la mesure où, d'une part, les compétences régionales en matière de placement des travailleurs sont à ce point étroitement liées aux compétences communautaires en matière de formation professionnelle qu'une harmonisation de l'exercice de ces compétences peut s'avérer souhaitable, et dans la mesure où, d'autre part, il est précisément propre à la région bilingue de Bruxelles-Capitale que la région compétente pour la matière de placement des travailleurs doit tenir compte, dans le cadre du placement des travailleurs, de politiques éventuellement différentes menées par les deux communautés concernées dans le domaine de la formation

professionnelle. Ce procédé ne soulève du reste pas non plus d'objection sur le plan des compétences. Cependant, il importe qu'une telle différenciation et la distinction créée sur la base de celle-ci entre les associations admissibles à l'agrément puissent être justifiées au regard des principes d'égalité et de non-discrimination. À cet égard, il faut noter que l'exposé des motifs n'apporte aucune justification sur ce point. Il convient dès lors d'examiner si cette différenciation et la différence de traitement qui en découle peuvent effectivement se justifier de manière concluante à la lumière des principes précités. Il s'impose notamment de vérifier en outre si sur le plan de la coopération ⁽⁴⁾ les deux communautés concernées sont traitées dans le respect de ces principes et si les compétences en matière de placement des travailleurs sont exercées dans le respect de l'égalité à l'égard de tous les résidents de la Région de Bruxelles-Capitale. Si tel est le cas, il est conseillé de rapporter cette justification de façon détaillée dans l'exposé des motifs.

2. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, 2/, du projet énonce que pour être agréée et le rester, l'association doit avoir son siège social dans la Région de Bruxelles-Capitale. Indépendamment de la question de savoir si les auteurs du projet n'entendent pas plutôt imposer une condition relative au lieu où est exercée l'activité, et non à l'endroit où est établi le siège social, il conviendra de justifier du point de vue des principes d'égalité et de non-discrimination la distinction ainsi créée selon qu'une association a ou non son siège social dans la région de Bruxelles-Capitale.

CONFORMITÉ AVEC LES LOIS SUR L'EMPLOI DES LANGUES EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

1. Il ressort du texte en projet qu'il se fonde sur l'idée de base que les "lokale werkwinkels" s'adressent en principe aux habitants néerlandophones de la Région de Bruxelles-Capitale et les "missions locales pour l'emploi", à ses habitants francophones, d'où il peut s'inférer que dans leurs contacts avec les particuliers, les premiers utilisent spécialement le néerlandais et les seconds, spécialement le français. La question est toutefois de savoir si, en ce qui concerne ces "services", la loi sur l'emploi des langues en

⁽⁴⁾ Voir par exemple l'accord de coopération auquel il est fait référence dans la note de bas de page 3. Un tel accord n'a pas été signé avec la Communauté française.

matière administrative ⁽⁵⁾ ne prescrit pas de manière contraignante, l'emploi d'une langue déterminée.

2.1. L'article 32, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles dispose que les services centralisés et décentralisés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale utilisent le français et le néerlandais comme langues administratives. L'article 32, § 1^{er}, alinéa 3, de la même loi prévoit qu'entre autres, le chapitre V, section 1^{re}, de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, à l'exception des dispositions relatives à l'emploi de l'allemand, sont applicables à ces services. Les services institués au sein de ces services et dont l'activité ne s'étend pas à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale sont soumis aux dispositions prévues au chapitre III, section 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative (article 33, § 1^{er}, de la loi précitée). Les dispositions précitées de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative imposent l'utilisation d'une langue particulière.

Il y a dès lors lieu d'examiner si les "missions locales pour l'emploi" et les "lokale werkwinkels" peuvent être considérés comme des "services" au sens précité. La loi sur l'emploi des langues en matière administrative s'applique en effet également "aux personnes physiques et morales concessionnaires d'un service public ou chargées d'une mission qui dépasse les limites d'une entreprise privée et que la loi ou les pouvoirs publics leur ont confiée dans l'intérêt général" (article 1^{er}, § 1^{er}, 2/, de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative). Une association sans but lucratif qui exerce une mission dans l'intérêt de tous les habitants d'une commune peut donc être regardée comme un service au sens de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative ⁽⁶⁾.

2.2 Il ressort de la réglementation en projet que les associations agréées en tant que "missions locales pour l'emploi" ou "lokale werkwinkels" accomplissent des tâches qui se situent dans le prolongement de celles accomplies par ACTIRIS en termes de

⁽⁵⁾ Arrêté royal du 18 juillet 1996 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

⁽⁶⁾ Voir à cet égard: T. DE PELSMAEKER, L. DERIDDER, F. JUDO, J. PROOT et F. VANDENDRIESSCHE, *Taalgebruik in bestuurszaken*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Bruges, *die Keure*, 2004, 31-32.

placement des travailleurs et y sont indissociablement liées. Afin de mener à bien leur mission, les associations agréées doivent conclure une convention de coopération avec cette institution publique. Elles reçoivent des subventions publiques visant à couvrir les frais de fonctionnement résultant de l'accomplissement de cette mission. Le Conseil d'État, section de législation, estime, sur la base de la réglementation à l'examen, et à défaut de connaître toutefois d'autres éléments éventuels qui pourraient s'avérer utiles à cet égard, qu'il peut être présumé que ces associations agréées assurent par conséquent un certain nombre de tâches dont on peut raisonnablement dire d'une part, qu'elles "dépassent les limites d'une entreprise privée" et, d'autre part, qu'elles leur ont été confiées dans l'intérêt général. Il en découlerait donc que les associations visées doivent être considérées comme des "services" au sens précité et que la loi sur l'emploi des langues en matière administrative leur est applicable. Il est recommandé de clarifier la question dans l'exposé des motifs.

DÉLÉGATIONS AU GOUVERNEMENT

Le projet comporte de nombreuses délégations au Gouvernement. Certaines sont trop larges et font dès lors problème sur le plan de leur admissibilité. C'est le cas de l'habilitation inscrite à l'article 4, § 5, du projet, selon laquelle le Gouvernement peut modifier les activités des associations agréées visées au § 1^{er} de cet article, ainsi que de celle figurant à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 6, du projet, selon laquelle le Gouvernement peut modifier le pourcentage de la part variable de la subvention. Ces délégations doivent être mieux circonscrites.

MESURE DE CONTRÔLE

On n'aperçoit pas clairement comment le contrôle réglé par le projet (article 17) s'accorde avec les mesures de contrôle des articles 16 et 17 de l'ordonnance précitée du 26 juin 2003. Les deux systèmes sont différents mais s'appliquent tous deux aux associations agréées visées dans le projet à l'examen. Il convient que les auteurs du projet vérifient si l'application de systèmes de contrôle différents est fonctionnelle ou si, au contraire, il ne faut pas prévoir un système plus homogène sur ce plan.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME