

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.009/VR
DU 10 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Enseignement obligatoire de la Communauté française, le 9 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération conclu le [...] entre la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au programme «Jeunes, École, Emploi, tout un Programme...» dit programme JEEP", a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

I. La portée de l'avant-projet

1. Le Parlement de la Communauté française est invité, par l'avant-projet, à porter assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au programme "Jeunes, École, Emploi, tout un Programme", dit Programme JEEP.

2. L'accord de coopération définit tout d'abord le contenu du Programme JEEP. Il s'agit d'un programme de sensibilisation visant à mieux préparer les élèves du troisième degré de l'enseignement secondaire à leur entrée sur le marché du travail. Le projet s'adresse exclusivement aux élèves des établissements d'enseignement francophones.

Le projet comprend deux phases. Dans une première phase, qui consiste en trois modules, les élèves sont confrontés durant les heures de cours à un certain nombre de problèmes concrets relatifs au marché du travail. Les modules sont organisés par des formateurs désignés par les missions locales pour l'emploi. Au cours de la seconde phase, certains élèves sont accompagnés, en dehors des périodes scolaires, dans le cadre d'un job d'étudiant.

Le chapitre IV de l'accord de coopération règle le financement du projet. La Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale accordent respectivement une subvention de 37,5 % et 62,5 % du montant de base des frais de personnel des formateurs et des frais de fonctionnement.

.../...

Le chapitre V de l'accord de coopération définit les objectifs qualitatifs et quantitatifs, crée un Comité de suivi et règle les possibilités de rupture ainsi que le mode de règlement des litiges.

II. Examen de l'accord de coopération

A. La compétence de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté française

3. La conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ⁽¹⁾.

Il convient donc de vérifier si, en concluant l'accord de coopération faisant l'objet de l'avant-projet d'assentiment, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française exercent leurs compétences, chacune pour certains aspects de cet accord.

4. Ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées.

5. L'article 6, § 1^{er}, IX, 1/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 attribue aux régions, "[e]n ce qui concerne la politique de l'emploi", "[l]e placement des travailleurs".

L'accord de coopération à l'examen tend pour l'essentiel à assurer la sensibilisation du jeune public susceptible d'entrer rapidement sur le marché de l'emploi. Le préambule s'exprime en effet en ces termes sur ce point :

"Considérant que la déclaration de politique générale du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne qu'une politique efficace de l'emploi requiert des partenariats avec les entités fédérées en matière de mobilité des demandeurs d'emploi et de formation ; qu'elle insiste par ailleurs sur la nécessité

⁽¹⁾ C.C., n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.3.

de favoriser l'emploi des jeunes en évitant que ceux-ci ne perçoivent le stage d'attente comme seule perspective d'avenir;

Considérant que la Région de Bruxelles-Capitale enregistre un taux de chômage des jeunes particulièrement préoccupant;

Considérant que Bruxelles souffre d'une inadéquation entre le niveau de qualification du demandeur d'emploi bruxellois et les exigences de qualification du marché de l'emploi;

Considérant que le chantier 7 du Contrat pour l'Economie et l'Emploi souligne la difficulté de transcender les logiques institutionnelles pour mener des politiques d'emploi, de formation et d'enseignement globales et cohérentes ; qu'il est de ce fait nécessaire de rassembler sur des projets communs les acteurs des politiques de l'emploi, de la formation et de l'enseignement, ainsi que les acteurs du secteur associatif bruxellois de l'insertion;

Considérant qu'un des objectifs opérationnels du Chantier 7 du Contrat pour l'Economie et l'Emploi est d'améliorer l'information aux élèves de terminale sur les réalités socio-économiques de leur région en leur fournissant des informations concrètes;"

Ces intentions sont également exprimées dans le dispositif de l'accord de coopération, dont l'article 3, § 1^{er} dispose en effet :

"Le programme JEEP est un programme d'animation visant à accompagner les [étudiants du 3^{ème} degré secondaire des établissements scolaires francophones, prioritairement celles en discriminations positives, dans la Région de Bruxelles-Capitale], dans la construction de leur projet de vie scolaire et professionnelle afin de leur permettre de se positionner face à leur avenir professionnel et d'agir, ainsi, en amont des situations d'exclusion socioprofessionnelle. Il vise à faciliter l'orientation des jeunes, avec une attention particulière pour les métiers porteurs d'emploi ou les métiers en pénurie de main d'oeuvre.

Le programme JEEP participe, ainsi, au processus de maturation du choix professionnel, soit à l'ensemble des étapes qui conduisent l'étudiant à se représenter le monde du travail et à clarifier ses besoins en vue de se positionner dans un proche avenir sur le marché de l'emploi."

Pareil programme de sensibilisation entre dans les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de placement des travailleurs, en ce qu'il est destiné à contribuer à l'efficacité de cette politique lorsque les personnes concernées deviendront des demandeurs d'emploi. Il convient de rappeler à cet égard que, lors des discussions parlementaires portant sur les projets devenus les lois spéciales des 8 août 1980 et 8 août 1988, qui ont confié aux régions la politique de placement des travailleurs, il n'a jamais été considéré que cette matière ne pouvait s'adresser à des

.../...

personnes qui, telles celles qui sont sur le point d'achever leurs études, sont à proximité d'une arrivée sur le marché du travail.

Sans que cet élément soit déterminant, il peut aussi être tenu compte du fait que, selon les renseignements recueillis lors de l'instruction du dossier, les étudiants inscrits dans la dernière année de leurs études secondaires peuvent déjà s'inscrire auprès d'ACTIRIS en vue de bénéficier de ses services pour un éventuel placement au terme de leur formation scolaire.

Or, il est admis que la sensibilisation du public concerné par une politique appartient aux matières qui sont couvertes par cette dernière ⁽²⁾.

La Région de Bruxelles-Capitale est donc compétente pour conclure l'accord de coopération à l'examen.

6. Comme ce sont des élèves de la dernière année de l'enseignement secondaire qui sont spécialement ciblés par le programme faisant l'objet de l'accord de coopération, la Communauté française a pu considérer qu'il lui appartenait d'y apporter son concours, dans le cadre des compétences qu'elle exerce dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale dans les écoles francophones sur la base de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, et § 2, de la Constitution.

L'article 3, § 2, de l'accord de coopération exprime cette articulation entre l'objectif poursuivi par la Région de Bruxelles-Capitale et la politique menée en matière d'enseignement par la Communauté française. Le paragraphe 4, alinéas 3 et 4, de la même disposition énonce en outre que la première phase du programme JEEP "s'intègre dans le

(2) Voir par exemple l'avis 34.546/2 du 23 décembre 2002 donné sur un avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création du Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n/ 395/1).

projet des établissements scolaires concernés" ⁽³⁾ et qu'"[e]lle est menée, en concertation, avec les équipes des centres P.M.S de ces établissements".

Le préambule de l'accord explicite ces aspects dans les termes suivants :

"Considérant que le Contrat pour l'Ecole dans sa priorité 3, «Orienter efficacement chaque jeune», s'est donné pour objectif de permettre à chaque jeune en obligation scolaire de construire positivement son projet de vie et de l'inscrire dans une perspective d'orientation tout au long de sa vie;

Considérant que ce parcours positif requiert la mise en place d'un partenariat entre les institutions encadrant le jeune en fin d'obligation scolaire afin de le soutenir dans cette construction de projet de vie scolaire et professionnelle;

Considérant que le décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 prévoit en son article 32, § 2, alinéa 3, que chaque établissement peut affecter l'équivalent de deux semaines réparties sur l'ensemble du troisième degré à des activités destinées à favoriser la maturation par les élèves de leurs choix professionnels et des choix d'études qui en résultent. Ces activités font partie des études régulières de l'élève;"

La Communauté française est donc habilitée à conclure l'accord de coopération en vue notamment de préciser à quelles conditions, relevant de ses compétences en matière d'enseignement, elle apporte sa collaboration aux programmes envisagés.

⁽³⁾ Compte tenu du fait qu'aux termes de l'article 67, alinéa 4, du décret du 24 juillet 1997 de la Communauté française définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, "[l]e projet d'établissement est un outil pour atteindre les objectifs généraux et les objectifs particuliers du décret [...]", on peut s'interroger toutefois sur la considération figurant à l'article 3, § 2, troisième tiret, de l'accord de coopération, aux termes duquel "[l]e programme JEEP vise notamment à [...] [s]ensibiliser les jeunes à la diversité des points de vue liée à l'appartenance culturelle de chacun". Interprétée comme tendant à l'ouverture à la diversité culturelle, cette disposition est conforme à l'article 6, 3/, du décret précité du 24 juillet 1997, qui mentionne parmi les objectifs généraux de l'enseignement secondaire celui consistant à "préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures". En revanche, si la disposition est comprise comme liant de manière préétablie les points de vue de chaque personne à son appartenance culturelle, elle ne lui est pas compatible. La disposition mériterait d'être réécrite.

B. Le financement de l'accord de coopération par
la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française

7. L'accord de coopération prévoit en son chapitre IV l'octroi d'une subvention à la Mission locale coordinatrice du programme à concurrence de 37,5 % à la charge de la Communauté française et de 62,5 % à la charge de la Région de Bruxelles-Capitale, cette dernière finançant en outre la totalité du montant de base maximum des frais de fonctionnement afférents au coordinateur affecté à ladite Mission locale coordinatrice.

L'accord est toutefois muet sur le montant de la subvention et sur ce dernier "montant de base maximum".

Or, il appartient au législateur d'énoncer à tout le moins les règles essentielles permettant de déterminer le montant de la subvention qu'il envisage ⁽⁴⁾.

Il n'y a pas d'inconvénient à ce que la Région de Bruxelles-Capitale fixe ultérieurement, conformément aux règles organiques en matière de subvention, le montant de base maximum des frais de fonctionnement afférents au coordinateur affecté à ladite Mission locale coordinatrice ou adopte séparément les règles essentielles permettant de déterminer ce montant puisque ce dernier sera exclusivement supporté par la Région de Bruxelles-Capitale.

Il en va autrement pour la subvention à la Mission locale coordinatrice du programme, dont la charge est partagée entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française. Vu la proportion fixée dans l'accord de coopération entre ces deux niveaux de pouvoir pour cette subvention, son montant doit être fixé dans l'accord de

(4) Voir notamment l'article 11, alinéa 2, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, voir notamment l'article 92, alinéa 2, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 de la Région de Bruxelles-Capitale portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle. Ces textes doivent être mis en rapport avec le principe de légalité, dont il résulte qu'un dispositif législatif doit contenir les éléments essentiels de la réglementation qu'il édicte; ce principe est renforcé en matière budgétaire par les articles 74, 3/, et 174 de la Constitution.

coopération lui-même; à défaut, les éléments essentiels permettant de le déterminer doivent à tout le moins y figurer.

Le chapitre IV de l'accord de coopération à l'examen sera revu en ce sens.

C. Le respect du principe d'égalité

8. Lorsqu'elles exercent leurs compétences, en ce compris par un accord de coopération, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française sont tenues de respecter le principe d'égalité.

Or, l'accord de coopération ne s'adresse, s'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'aux élèves fréquentant des écoles francophones et, s'agissant de la Communauté française, qu'à ceux scolarisés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ces catégories bénéficient donc d'une politique qui ne concerne dans l'accord de coopération ni les élèves fréquentant les écoles autres que francophones dans la Région de Bruxelles-Capitale ni ceux scolarisés dans la région de langue française.

Il appartient à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté française de justifier ces différences de traitement au regard du principe d'égalité, en faisant état par exemple de la spécificité des situations ainsi réglées ou, le cas échéant, de l'existence de politiques équivalentes au profit du public non concerné par l'accord.

D. La concordance des versions française et néerlandaise de l'accord de coopération

9. Dans la version néerlandaise de l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération, il y a lieu d'omettre les mots "en de coördinerende Mission locale", qui n'ont pas leur équivalent dans la version française du texte.

Il n'appartient pas, en toute hypothèse, à pareil organisme de mettre fin à un accord de coopération conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française.

III. Examen de l'avant-projet de décret

10. Il n'est pas nécessaire de mentionner, dans un décret d'assentiment à un accord de coopération, que celui-ci est annexé audit décret ⁽⁵⁾.

L'article 2, de l'avant-projet de décret d'assentiment sera donc omis et son "article 1^{er}" deviendra un "article unique".

- - - - -

⁽⁵⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be , onglet "Technique législative", formule F-4-1-5.

Les chambres réunies étaient composées comme suit

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre, président,
	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. BAERT,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	P. BARRA,	
Mesdames	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier,
	L. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par MM. X. DELGRANGE, premier auditeur et B. STEEN, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. VAN DAMME