

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.192/VR
DU 24 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française, chargé de la Formation professionnelle, de la Culture, du Transport scolaire, de l'Action sociale, de la Famille, du Sport et des Relations internationales, le 2 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 31 mai ^(*), sur un avant-projet de décret « portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les politiques croisées 'emploi-formation' », a donné l'avis suivant :

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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*.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'ACCORD DE COOPÉRATION

1.1. 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.

Lorsque la Région de Bruxelles-Capitale exerce ses compétences en matière de placement des travailleurs, il n'est pas douteux qu'elle doit le faire dans le respect de l'égalité à l'égard de tous les résidents de la Région de Bruxelles-Capitale. De la même manière, la Région de Bruxelles-Capitale se doit, sur le plan de la coopération, de traiter les deux communautés dans le respect du même principe.

1.2. C'est dans ce contexte institutionnel que l'avant-projet de décret à l'examen entend porter l'assentiment de la Commission communautaire française à un accord de coopération non daté conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les politiques croisées « emploi-formation » (ci-après dénommé : l'accord).

Par cet accord, les parties entendent selon les termes de son préambule, « placer les demandeurs d'emploi au centre des préoccupations afin de leur proposer un véritable parcours intégré d'insertion socioprofessionnelle mêlant l'emploi et la formation lorsque cela s'avère nécessaire ».

La Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française souhaitent donc exercer conjointement leurs compétences propres dans le domaine de la politique de l'emploi et dans celui de la politique de la formation professionnelle, ce qu'elles concrétisent dans l'accord par le développement de synergies entre ACTIRIS, qui est l'organisme d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale compétent pour la mise en œuvre de la politique régionale en matière d'emploi, et Bruxelles Formation, qui est l'organisme d'intérêt public de la Commission communautaire française compétent pour la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de formation professionnelle.

1.3. Eu égard aux principes rappelés au point 1.1 ci-dessus et au fait que la Communauté flamande n'est pas partie à l'accord ou qu'un accord de coopération similaire n'est pas conclu avec elle, la question se pose de savoir s'il peut être admis que la Région de Bruxelles-Capitale mène une politique d'emploi différenciée selon que le destinataire de cette politique est un demandeur d'emploi qui, en terme de formation professionnelle, fait appel

aux dispositifs mis en place par la Commission communautaire française plutôt qu'à ceux mis en place par la Communauté flamande.

1.4. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà rappelé, l'on peut *a priori* admettre, dès lors que la Région de Bruxelles-Capitale entend harmoniser l'exercice de ses compétences en matière de placement des travailleurs avec la manière dont sont exercées les compétences communautaires dans le domaine de la formation professionnelle, qu'une telle différenciation soit concevable puisqu'il est précisément propre à la région bilingue de Bruxelles-Capitale que la Région, compétente pour la matière du placement des travailleurs, doit tenir compte, dans le cadre du placement des travailleurs, de politiques éventuellement différentes menées par les deux niveaux de pouvoir concernés dans le domaine de la formation professionnelle. Cependant, il importe qu'une telle différenciation et les distinctions qu'elle génère puissent être justifiées au regard des principes d'égalité et de non-discrimination. Ainsi comme rappelé dans l'avis 43.794/1 donné le 29 novembre 2007 par la section de législation sur un avant-projet d'ordonnance devenu l'ordonnance du 27 novembre 2008 'relative au soutien des missions locales pour l'emploi et des 'lokale werkwinkels'¹ :

« 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

¹ Doc. parl., Parl. Rég. Brux. Cap., 2007-2008, A-453/1, pp. 34-38.

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 coopération² 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 ».

De ce point de vue, il ressort du préambule de l'accord que les parties à ce dernier sont conscientes du problème puisqu'elles ont égard à

« la nécessité de renforcer les politiques croisées entre la Région et les commissions communautaires pour favoriser les synergies nécessaires »

et au fait que

« les collaborations avec les autres niveaux de pouvoir en matière d'emploi et de formation font déjà partie d'autres Accords de coopération (accompagnement et suivi actif des chômeurs, mobilité interrégionale des demandeurs d'emploi, validation des compétences, etc) et/ou pourront faire l'objet de nouveaux développements ».

Il conviendrait toutefois, dans l'exposé des motifs de l'avant-projet, de justifier de manière plus précise et plus concrète que l'accord de coopération à l'examen ne conduit pas à créer des différences de traitement inadmissibles entre tous les résidents de la Région de Bruxelles-Capitale selon que ceux-ci, demandeurs d'emploi, entendent recourir, en ce qui concerne leur formation professionnelle, aux services offerts par la Communauté flamande plutôt qu'à ceux offerts par la Commission communautaire française. La circonstance que le recours aux services prestés par la Communauté flamande ou par la Commission communautaire française ressortit d'un choix des personnes concernées et que les collectivités fédérées susvisées ne sont, en raison de leur autonomie, astreintes à aucune obligation d'uniformiser les prestations qu'elles dispensent respectivement³, induit, par la force des choses, des différences entre les personnes concernées, lesquelles ne peuvent toutefois être prises en considération que dans le respect du principe de proportionnalité.

2. Par cet accord, les parties entendent obliger les deux organismes d'intérêt public concernés par celui-ci à travailler conjointement dans toute une série de domaines identifiés par l'accord. Ce travail conjoint prend souvent la forme d'outils à développer au

² Note de bas de page 4 de l'avis cité : 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.

³ Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle en effet, « une différence de traitement dans des matières où les Communautés et les Régions disposent de compétences propres est le résultat d'une politique différente, ce qui est conforme à l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci, et ne peut en soi être jugée contraire aux articles [10] et [11] de la Constitution » (C.C., n° 33/91 du 14 novembre 1991, 4.B.4.1).

sein de chacun de ces organismes. Il s'agit aussi, comme aux articles 18 et 19, d'envisager la création de structures administratives communes entre les deux organismes.

Dès lors qu'aux termes de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', c'est au législateur qu'il revient de régler « la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle » des organismes d'intérêt public auxquels la personnalité juridique a été accordée, il y a effectivement lieu de considérer que l'accord de coopération porte pour partie sur une « matière réglée par décret » au sens de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale précitée de telle sorte qu'il convient que le législateur des parties à l'accord y porte assentiment.

Force est cependant de constater qu'à l'exception des articles 18 et 19, l'accord de coopération se révèle sibyllin quant aux formes administratives concrètes que doit prendre la collaboration entre les deux organismes. L'accord se borne en effet le plus souvent à imposer aux organismes concernés d'agir conjointement pour remplir des objectifs déterminés sans définir les règles ou les moyens de cette collaboration. Tel qu'il est rédigé, l'accord se présente en réalité comme une forme de protocole fixant des objectifs de collaboration entre Actiris et Bruxelles Formation, protocole dépourvu de toute portée normative concrète.

En tout état de cause, il est requis que le pouvoir d'action conjointe que l'accord donne aux deux organismes puisse s'inscrire adéquatement dans les règles de fonctionnement qui sont actuellement celles de ces organismes conformément aux normes législatives qui les ont institués.

C'est donc dans l'accord de coopération à l'examen que devraient être insérées d'éventuelles règles nouvelles relatives à la composition, à la compétence, au fonctionnement et au contrôle de ces organismes s'il s'avérait que la législation qui leur est actuellement applicable rend difficile la mise en place des outils de gestion conjoints envisagés par l'accord. En d'autres termes, l'obligation que l'accord de coopération impose aux organismes concernés d'agir conjointement dans de nombreux domaines ne peut constituer une habilitation donnée à ceux-ci pour développer des modes de gestion et d'organisation qui ne se concilieraient qu'imparfaitement avec leur législation organique.

Il appartient aux parties à l'accord d'être attentives à cette question et de compléter éventuellement l'accord si besoin.

3. À défaut de plus amples précisions quant aux moyens qui seront mis en œuvre et quant à la forme des collaborations qui sont annoncées, plusieurs dispositions de l'accord manquent de portée concrète ou se présentent comme des déclarations d'intention dépourvues de la moindre sanction. De telles dispositions n'ont pas leur place dans un texte qui se veut normatif. Il en va ainsi, à titre d'exemples, des articles 2, § 5, 6, § 1^{er}, 7, 9, § 2, 10, 30, 31, et 34.

4. La compréhension de certaines dispositions est rendue complexe, voire impossible, par l'utilisation répétée d'abréviations renvoyant à des notions dont la portée juridique n'est pas autrement définie. Il conviendrait de définir les concepts suivants par référence à la norme juridique qui les institue, ce qui permettrait de mieux percevoir les implications juridiques de l'accord :

- à l'article 2 et dans la suite de l'accord : les concepts de « centres de référence professionnelle (CDR) », de « secteurs professionnels » et de « Fonds sectoriels » ;

- à l'article 4, § 6 : le concept de « Formations Professionnelles Individuelles (FPI/FPI-E) » ;

- à l'article 4, § 7, le concept de « New Deal de la Région de Bruxelles-Capitale (Pacte de Croissance Urbaine Durable) » ;

- à l'article 6, § 1^{er} : le concept de « Plan Langues pour les Bruxellois » ;

- à l'article 6, § 2 : le concept de « formations en langues orientées métiers (FLOM) » ;

- à l'article 7 : les concepts de « fonction d'équipement technico-pédagogique », d'« emploi-formation », de « Comité de 'suivi' », de « réseau des CDR » et de « protocole d'accord-cadre relatif aux CDR » ;

- à l'article 8 : le concept de « grands comptes » ;

- à l'article 9, § 2 : le concept d'« Accords de collaboration-cadre » ;

- à l'article 11, § 1^{er} : le concept de « Chèques TIC (Technologies de l'information et de la Communication/informatique) » et de « Chèques formation d'ACTIRIS » ;

- à l'article 12, § 2 : les concepts de « dispositif de validation des compétences » et de « coordination bruxelloise des opérateurs de validation » ;

- à l'article 13, § 2 : le concept de « partenaires conventionnés » ;

- à l'article 13, § 3 : le concept de « Service francophone des Métiers et des Qualifications (SFMQ) » ;

- à l'article 15, § 2 : les concepts de « conventionnement ou de renouvellement de conventionnement d'actions » et d'« interface emploi-formation » ;

- à l'article 16, § 1^{er} : le concept de « Comité bruxellois de concertation économique et sociale (CBCES) » ;

- à l'article 16, § 2 : le concept de « Plan régional de développement durable (PRDD) » ;
- à l'article 17, § 4 : les concepts de « Commission consultative formation emploi enseignement (CCFEE) » et de « Brussels nederlandstalig comité voor tewerkstelling en opleiding (BNCTO) » ;
- à l'article 21 : le concept de « Stratégie Europe 2020 » ;
- à l'article 26, les concepts de « SFPME » et de « EFPME » ;
- à l'article 31 : le concept de « dispositif de formation des classes moyennes » ;
- à l'article 32 : le concept de « processus de Construction de projet professionnel ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR L'ACCORD DE COOPÉRATION

DISPOSITIF

Article 3

L'article 3, § 3, charge Bruxelles Formation de « détermine[r] les conditions d'accès à la formation » dont il est question dans cette disposition.

Or, les conditions d'accès à la formation constituent, pour les intéressés, la base même du système de collaboration mis en place entre ACTIRIS et Bruxelles Formation. Il résulte donc de la disposition une subdélégation faite à une autorité publique non pour des questions de détail de ce système mais pour un de ses aspects essentiels, ce qui n'est pas admissible.

Si dans le passé des dérogations à l'interdiction de délégation à des institutions publiques ont déjà été jugées admissibles par la section de législation, il s'agissait, généralement, de délégations de portée limitée et d'une technicité telle que l'on pouvait considérer que les organismes, chargés d'appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause et à exercer la compétence ainsi déléguée. En l'espèce, il n'est cependant pas satisfait aux conditions ainsi esquissées.

Le dispositif de l'accord doit être revu en conséquence et la législation organique de Bruxelles Formation, si nécessaire complétée pour lui attribuer une compétence dans la détermination des conditions d'accès à la formation.

Article 13

L'article 13, § 3, charge ACTIRIS et Bruxelles Formation de collaborer à la définition commune des informations utiles à encoder dans le dossier informatisé du demandeur d'emploi.

Dans la mesure où ces informations concerneront également des données à caractère personnel relatives aux bénéficiaires du système de collaboration mis en place par l'accord de coopération, il va de soi que celles-ci ne pourront être collectées et traitées que dans le respect de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel', plus particulièrement de son article 4, § 1^{er}, et des principes de légitimité, nécessité et proportionnalité qu'il énonce. De même, les droits d'information, accès, rectification et opposition, que garantit cette même loi, devront être reconnus aux intéressés.

Une observation similaire vaut, *mutatis mutandis*, pour « l'outil de suivi commun des personnes en formation » dont la mise en place est prévue à l'article 32, § 2.

Article 19

Aux termes de l'article 19, § 1^{er}, la collaboration entre ACTIRIS et Bruxelles Formation doit être organisée

« par le biais d'un Comité de développement stratégique (CDS). Il s'agit de l'instance de structuration et de développement des synergies entre les deux organismes. Celui-ci est présidé à tour de rôle (tous les 12 mois) par les Fonctionnaires dirigeants des deux organismes et composé de leur représentants ».

Conformément à l'article 9 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, il appartient à l'accord de coopération de régler les éléments essentiels de la composition, de la compétence et du fonctionnement de ce comité.

L'accord doit être complété en conséquence pour y prévoir notamment qui seront les représentants des deux organismes, leur nombre et leur mode de désignation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

INTITULÉ

L'intitulé sera rédigé en une phrase continue et l'accord de coopération visé y sera également identifié par la mention de la date à laquelle il a été conclu.

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er} et dans le proposant, il y a lieu d'omettre le mot « Ministre » puisqu'un Membre du Collège n'est pas identifié comme tel par la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989. Il en va de même pour les mots « Ministre-Président » et « Ministre » qui sont utilisés pour identifier le Président du Collège et le Membre de celui-ci appelés à signer l'arrêté.

2. Dans le proposant, les mots « au Parlement francophone bruxellois » seront remplacés par les mots « à l'Assemblée de la Commission communautaire française » et le mot « Décret » sera remplacé par le mot « décret ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il faut écrire « décret » et non « Décret ».

Article 2

L'accord de coopération doit aussi être identifié par la mention de la date à laquelle il a été conclu.

Article 3

Cet article doit être omis puisqu'il se borne à reproduire une règle qui découle déjà de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	Y. KREINS, M. VAN DAMME,	président de chambre, président, président de chambre,
	J. BAERT, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	W. VAN VAERENBERGH, M. TISON, L. DENYS, S. VAN DROOGHENBROECK, Chr. BEHRENDT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffiers.
Monsieur	W. GEURTS,	

Les rapports ont été présentés par MM. P. RONVAUX, P. T'KINDT et
Mme N. VAN LEUVEN, auditeurs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS