

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.402/1
VAN 7 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 15 mei 2012 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie en Wetenschappelijk Onderzoek verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende het gekruist beleid “tewerkstelling-opleiding”’, heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen aan het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende het gekruist beleid “tewerkstelling - opleiding”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

2. Wat het onderzoek van het voorliggend ontwerp betreft, kan vooreerst worden verwezen naar de opmerkingen die de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gemaakt in advies 51.192/VR van 24 mei 2012 over een voorontwerp van decreet waarbij de Franse Gemeenschapscommissie instemming beoogt te verlenen aan genoemd samenwerkingsakkoord:

“ALGEMENE OPMERKINGEN OVER HET SAMENWERKINGSAKKOORD

1.1. Krachtens artikel 6, § 1, IX, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wat het tewerkstellingsbeleid betreft, bevoegd voor arbeidsbemiddeling. Beroepsomscholing en -bijscholing behoren daarentegen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen krachtens artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wordt die bevoegdheid uitgeoefend door de Vlaamse Gemeenschap en door de Franse Gemeenschapscommissie, wat de laatstgenoemde commissie betreft op basis van de regeling die voortvloeit uit artikel 138 van de Grondwet.

Er bestaat geen twijfel over dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid inzake arbeidsbemiddeling het beginsel van de gelijkheid van alle inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in acht dient te nemen. Zo ook dient het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op het stuk van de samenwerking de beide gemeenschappen met inachtneming van datzelfde beginsel te behandelen.

1.2. In die institutionele context strekt het voorliggende voorontwerp van decreet ertoe de Franse Gemeenschapscommissie te laten instemmen met een niet gedagtekend samenwerkingsakkoord dat tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie gesloten is betreffende het gekruist beleid ‘tewerkstelling-opleiding’ (hierna het akkoord genoemd).

Volgens de bewoordingen van de aanhef van dat akkoord is het de bedoeling van de partijen om met dat akkoord ‘de werkzoekenden als belangrijkste bekommernis te beschouwen om hen zo een heus geïntegreerd traject van socio-professionele inschakeling aan te bieden waar tewerkstelling en opleiding dooreen lopen wanneer dit noodzakelijk blijkt’.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wensen hun eigen bevoegdheden op het stuk van het tewerkstellingsbeleid en van het beleid inzake beroepsopleiding dus samen uit te oefenen, aan welke wens ze in het akkoord concreet gestalte geven door het ontwikkelen van synergieën tussen ACTIRIS, de instelling van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die bevoegd is voor de uitvoering van het gewestelijk tewerkstellingsbeleid, en Bruxelles Formation, de instelling van openbaar nut van de Franse Gemeenschapscommissie die bevoegd is voor de uitvoering van het beleid van de gemeenschap inzake beroepsopleiding.

1.3. Gelet op de beginselen waaraan hiervoor herinnerd is in punt 1.1 en op het feit dat de Vlaamse Gemeenschap geen partij is bij het akkoord en dat met de Vlaamse Gemeenschap geen soortgelijk akkoord is gesloten, rijst de vraag of aanvaard kan worden dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een ander tewerkstellingsbeleid voert naargelang de doelgroep van dat beleid bestaat uit werkzoekenden die op het stuk van beroepsopleiding een beroep doen op voorzieningen die door de Franse Gemeenschapscommissie worden aangeboden veeleer dan op die welke door de Vlaamse Gemeenschap worden aangeboden.

1.4. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft reeds opgemerkt dat, voor zover het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de uitoefening van zijn bevoegdheden inzake arbeidsbemiddeling wil afstemmen op de wijze waarop de gemeenschapsbevoegdheid op het stuk van beroepsopleiding uitgeoefend wordt, *a priori* aanvaard kan worden dat een dergelijke differentiëring denkbaar is, aangezien het precies tot de eigenheid van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad behoort dat het Gewest, dat bevoegd is voor arbeidsbemiddeling, wat die arbeidsbemiddeling betreft noodzakelijkerwijs rekening dient te houden met een mogelijke uiteenlopende beleidsvoering op het vlak van beroepsopleiding door de twee betrokken bevoegdheidsniveaus. Wel dient een dergelijke differentiëring, en de verschillen die daardoor ontstaan, te kunnen worden verantwoord vanuit de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie. De afdeling Wetgeving heeft in advies 43.794/1, dat op 29 november 2007 uitgebracht is over een voorontwerp van ordonnantie dat geleid heeft tot de ordonnantie van 27 november 2008 'betreffende de ondersteuning van de 'missions locales pour l'emploi' en de lokale werkwinkels'¹ het volgende opgemerkt:

'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 Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Parl.St. Br.Parl 2007-08, nr. A-453/1, 34-38.

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 behandeld² 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.'

Uit dit oogpunt blijkt uit de aanhef van het akkoord dat de partijen bij het akkoord zich bewust zijn van dat probleem, aangezien zij oog hebben voor

‘de noodzaak ... om het gekruist beleid te versterken tussen het Gewest en de Gemeenschapscommissies om de nodige synergieën te begunstigen’

en voor het feit dat

‘de samenwerkingen met de andere machtsniveaus inzake tewerkstelling en opleiding reeds deel uitmaken van andere samenwerkingsakkoorden (begeleiding en actieve opvolging van werklozen, interregionale mobiliteit van de werkzoekenden, validering van de competenties, enz.) en/of het voorwerp zouden kunnen zijn van nieuwe ontwikkelingen’.

In de memorie van toelichting van het voorontwerp zou evenwel nauwkeuriger en concreter aangetoond moeten worden dat het voorliggende samenwerkingsakkoord niet leidt tot het instellen van een onaanvaardbare verschillende behandeling van de gezamenlijke inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naargelang ze als werkzoekende, op het stuk van hun beroepsopleiding, veeleer gebruik wensen te maken

² Voetnoot 4 van advies 43.794/1: Zie bijvoorbeeld het samenwerkingsakkoord waaraan in voetnoot 3 wordt gerefereerd. Met de Franse Gemeenschap is geen dergelijk akkoord gesloten.

van de diensten die door de Vlaamse Gemeenschap aangeboden worden dan van die aangeboden door de Franse Gemeenschapscommissie. De omstandigheid dat de gebruikmaking van de diensten aangeboden door de Vlaamse Gemeenschap of door de Franse Gemeenschapscommissie valt onder de keuzevrijheid van de personen in kwestie en dat de voornoemde gefedereerde entiteiten door hun autonomie niet verplicht zijn om de diensten die ze respectievelijk verstrekken³ op elkaar af te stemmen, leidt uit de aard der zaak tot verschillen tussen de personen in kwestie, die evenwel alleen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel in aanmerking mogen worden genomen.

2. Met dit akkoord willen de partijen de twee instellingen van openbaar nut waarop dat akkoord betrekking heeft, verplichten samen te werken in een reeks domeinen die in het akkoord worden aangegeven. Dat gezamenlijke werk neemt vaak de vorm aan van instrumenten die in elk van beide instellingen moeten worden ontwikkeld. Daarnaast is het eveneens de bedoeling, zoals in de artikelen 18 en 19, om te overwegen voor beide instellingen gezamenlijke administratieve structuren op te richten.

Aangezien het volgens artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aan de wetgever staat om te voorzien in regels betreffende de “oprichting, [de] samenstelling, [de] bevoegdheid [en de] werking [van alsook het] toezicht [op]” de instellingen van openbaar nut waaraan rechtspersoonlijkheid is verleend, dient er inderdaad van uit te worden gegaan dat het samenwerkingsakkoord ten dele betrekking heeft op een ‘aangelegenheid die bij decreet wordt geregeld’ in de zin van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet, zodat de wetgever van de partijen bij het akkoord daarmee instemming dient te betuigen.

Op te merken valt evenwel dat het samenwerkingsakkoord, met uitzondering van de artikelen 18 en 19, weinig blijkt te zeggen over de concrete administratieve vormen die de samenwerking tussen beide instellingen moet aannemen. In het akkoord wordt meestal alleen aangegeven dat de instellingen in kwestie moeten samenwerken om welbepaalde doelen te bereiken terwijl de regels voor of de middelen van die samenwerking niet gedefinieerd worden. Zoals het akkoord gesteld is, komt het in feite over als een soort van protocol dat de doelstellingen van samenwerking tussen ACTIRIS en Bruxelles Formation vaststelt, maar dat elke concrete regelgevende kracht ontbeert.

Hoe dan ook is vereist dat de bevoegdheid om gezamenlijk op te treden, die bij het akkoord aan beide instellingen wordt opgedragen, op passende wijze geïntegreerd kan worden in de regels voor de wijze van functioneren die thans voor die instellingen gelden overeenkomstig de wetgevende bepalingen waarbij ze zijn opgericht.

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof “...is een verschil in behandeling in materies waar de Gemeenschappen en Gewesten over eigen bevoegdheden beschikken het resultaat van een onderscheiden beleid overeenkomstig de door of krachtens de Grondwet verleende autonomie van de deelgebieden, hetgeen op zich niet kan worden geacht strijdig te zijn met de artikelen [10] en [11] van de Grondwet” (GwH, nr. 33/91 van 14 november 1991, 4.B.4.1.).

Eventuele nieuwe regels betreffende de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van alsook het toezicht op die instellingen zouden dan ook in het voorliggende samenwerkingsakkoord moeten worden opgenomen als zou blijken dat de wetgeving die daarop thans van toepassing is moeilijkheden oplevert voor het oprichten van de gezamenlijke beheersinstrumenten die door het akkoord in het vooruitzicht worden gesteld. De verplichting die bij het samenwerkingsakkoord aan de betrokken instellingen wordt opgelegd om in talrijke domeinen gezamenlijk op te treden mag met andere woorden voor hen geen machtiging zijn om beheers- en organisatiewijzen te ontwikkelen die slechts op onvolkomen wijze met hun organieke wetgeving te verzoenen zouden zijn.

De partijen bij het akkoord dienen oog te hebben voor deze kwestie en moeten het akkoord eventueel aanvullen indien nodig.

3. Bij ontstentenis van nadere uitleg over de middelen die ingezet zullen worden en over de vorm van de samenwerkingsverbanden die aangekondigd worden, bezitten verscheidene bepalingen van het akkoord geen concrete draagwijdte of dienen ze zich aan als beleidsvoornemens zonder enige rechtskracht. Zulke bepalingen horen niet thuis in een tekst die als normatieve tekst bedoeld is. Zulks geldt bijvoorbeeld voor de artikelen 2, § 5, 6, § 1, 7, 9, § 2, 10, 30, 31 en 34.

4. Sommige bepalingen zijn moeilijk of zelfs niet te bevatten door het herhaalde gebruik van afkortingen die verwijzen naar begrippen waarvan de juridische betekenis niet nader is aangegeven. De volgende begrippen zouden gedefinieerd moeten worden door te verwijzen naar de juridische regel waarbij ze ingesteld zijn, wat het mogelijk zou maken een beter zicht te krijgen op de juridische gevolgen van het akkoord:

- in artikel 1 en verder in het akkoord: de begrippen ‘beroepsreferentiecentra (BRC)’, ‘beroepssectoren’ en ‘sectorale Fondsen’;
- in artikel 4, § 6: het begrip ‘Individuele Beroepsopleidingen (IBO/IBO-E)’;
- in artikel 4, § 7: het begrip ‘New Deal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Pact voor een Duurzame Stedelijke Groei)’;
- in artikel 6, § 1: het begrip ‘Talenplan voor de Brusselaars’;
- in artikel 6, § 2: het begrip ‘beroepsgerichte taalopleidingen’;
- in artikel 7: de begrippen ‘functie van technisch-pedagogische uitrusting’, ‘tewerkstelling-opleiding’, ‘Opvolgingscomité’, ‘netwerk van de BRC’ en ‘protocol-raamakkoord betreffende de BRC’;
- in artikel 8: het begrip ‘grote rekeningen’;
- in artikel 9, § 2: het begrip ‘kadersamenwerkingsakkoorden’;
- in artikel 11, § 1: het begrip ‘ICT-cheques (Informatie- en Communicatie-technologieën/Informatica)’ en ‘Opleidingscheques van ACTIRIS’;

- in artikel 12, § 2: de begrippen ‘voorziening voor de validering van de vaardigheden’ en ‘Brusselse coördinatie van de valideringsoperatoren’;
- in artikel 13, § 2: het begrip ‘geconventioneerde partners’;
- in artikel 13, § 3: het begrip ‘Franstalige Dienst voor Beroepen en Kwalificaties (SFMQ)’;
- in artikel 15, § 2: de begrippen ‘overeenkomst of vernieuwing van overeenkomst van acties’ en ‘interface tewerkstelling-opleiding’;
- in artikel 16, § 1: het begrip ‘Brussels Economisch en Sociaal Overlegcomité (BESOC)’;
- in artikel 16, § 3: het begrip ‘Gewestelijk Plan voor duurzame Ontwikkeling GPDO)’;
- in artikel 17, § 4: de begrippen ‘Commission consultative formation emploi enseignement (CCFEE)’ en ‘Brussels Nederlandstalig comité voor tewerkstelling en opleiding (BNCTO)’;
- in artikel 21: het begrip ‘Europa 2020-Strategie’;
- in artikel 26: de begrippen ‘SFPME’ en ‘EFPME’;
- in artikel 31: het begrip ‘voorziening vorming van de middenstand’;
- in artikel 32: het begrip ‘proces van Contract voor Beroepsproject’.

BIJZONDERE OPMERKINGEN OVER HET SAMENWERKINGSAKKOORD

DISPOSITIEF

Artikel 3

Bij artikel 3, § 3, wordt Bruxelles Formation ermee belast ‘de toegangsvoorwaarden [te bepalen] voor de opleiding’ waarvan in die bepaling sprake is.

De voorwaarden voor de toegang tot opleidingen zijn voor de betrokkenen evenwel de grondslag zelf van het systeem van samenwerking dat ingesteld wordt tussen ACTIRIS en Bruxelles Formation. Uit deze bepaling volgt dan ook dat aan een openbare instantie een subdelegatie wordt verleend, niet voor detailkwesties van dat systeem maar voor één van de essentiële aspecten ervan, wat niet kan worden aanvaard.

Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de afdeling Wetgeving, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienden toe te passen, deze ook met de meeste kennis van zaken konden uitwerken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uitoefenen. Te dezen is aan de zo-even geschetste voorwaarden evenwel niet voldaan.

Het dispositief van het akkoord behoort dienovereenkomstig te worden herzien en de organieke wetgeving betreffende Bruxelles Formation behoort indien nodig aldus te worden aangevuld dat aan die instantie een bevoegdheid wordt toegekend voor het bepalen van de voorwaarden voor de toegang tot opleidingen.

Artikel 13

Bij artikel 13, § 3, worden ACTIRIS en Bruxelles Formation ermee belast samen te werken aan de gemeenschappelijke definitie van nuttige informatie die in het elektronische dossier van de werkzoekende opgenomen dient te worden.

Voor zover die informatie eveneens betrekking zal hebben op persoonsgegevens van de doelgroep van het systeem van samenwerking dat bij het samenwerkingsakkoord wordt ingesteld, spreekt het vanzelf dat die gegevens alleen verkregen en verwerkt mogen worden met naleving van de wet van 8 december 1992 'tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens', meer bepaald van artikel 4, § 1, ervan en van de daarin vervatte beginselen van gerechtvaardigheid, noodzakelijkheid en evenredigheid. Zo ook dient het recht van informatie, toegang, verbetering en verzet dat door diezelfde wet gewaarborgd wordt aan de betrokkene toegekend te worden.

Een soortgelijke opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het 'gemeenschappelijk opvolgingsinstrument van personen in opleiding' dat krachtens artikel 32, § 2, ingevoerd dient te worden.

Artikel 19

Volgens artikel 19, § 1, dient de samenwerking tussen ACTIRIS en Bruxelles Formation georganiseerd te worden

'via het Comité voor Strategische Ontwikkeling (CSO). Het gaat om de instantie voor structurering en ontwikkeling van synergieën tussen de twee instellingen. Dit wordt om de beurt voorgezeten (om de 12 maanden) door de leidinggevende ambtenaren van de twee instellingen en wordt uit hun vertegenwoordigers samengesteld'.

Overeenkomstig artikel 9 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 dienen de essentiële aspecten van de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van dat comité in het samenwerkingsakkoord geregeld te worden.

Het akkoord dient bijgevolg aldus te worden aangevuld dat daarin inzonderheid wordt bepaald wie de vertegenwoordigers van beide instellingen zullen zijn, met hoeveel zij zullen zijn en hoe zij aangewezen zullen worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN BETREFFENDE HET VOORONTWERP VAN
GOEDKEURINGSDECREET

OPSCHRIFT

Het opschrift dient te worden geredigeerd als een doorlopende zin en van het samenwerkingsakkoord waarnaar daarin verwezen wordt, dient ook de datum te worden vermeld waarop het gesloten is.

(...)

1. (...).

2. (...).

DISPOSITIEF

(...)

(...).

Artikel 2

Ook de datum waarop het samenwerkingsakkoord is gesloten moet worden vermeld.

Artikel 3

Dit artikel dient te worden weggelaten, aangezien het alleen een regel overneemt die reeds voortvloeit uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.”

3. Daarnaast kan worden opgemerkt dat inzonderheid de Nederlandse tekst van het ontwerp van ordonnantie en van het samenwerkingsakkoord nog aan een grondig nazicht op redactioneel en taalkundig vlak dient te worden onderworpen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
	W. GEURTS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw N. VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer W. VAN VAERENBERGH.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

W. GEURTS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.402/1
DU 7 JUIN 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Recherche scientifique, le 15 mai 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance '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 :

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les politiques croisées « emploi-formation ».

EXAMEN DU TEXTE

2. En ce qui concerne l'examen du présent projet, il peut tout d'abord être fait référence aux observations que le Conseil d'État, section de législation, a formulées dans son avis 51.192/VR du 24 mai 2012 sur un avant-projet de décret par lequel la Commission communautaire française entend donner assentiment à l'accord de coopération précité :

« 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

¹ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Doc. parl., Parl. Rég. Brux. Cap., 2007-2008, A-453/1, pp. 34-38.

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 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

² Note de bas de page 4 de l'avis 43.794/1: 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.

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 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 92bis, § 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.

³ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : 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).

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 [1] 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, § [3] : 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 PARTICULIERES SUR L'ACCORD DE COOPERATION

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 PARTICULIERES SUR L'AVANT-PROJET DE DECRET D'ASSENTIMENT

INTITULE

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.

(...)

1. (...).

2. (...)

DISPOSITIF(...)

(...).

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 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. »

3. Il peut ensuite être relevé que le texte néerlandais du projet d'ordonnance et de l'accord de coopération doit tout particulièrement encore être examiné en profondeur sur le plan rédactionnel et linguistique.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	
	L. DENYS,	assesseurs de la
		section de législation,
	W. GEURTS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame N. VAN LEUVEN, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

W. GEURTS

M. VAN DAMME