



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.019/VR/4
du 23 avril 2013

sur

un avant-projet de décret 'relatif au parcours d'accueil'

Le 8 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège réuni de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, chargé de la Cohésion sociale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret 'relatif au parcours d'accueil'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Gabrielle JOTTRAND, première auditrice.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 23 avril 2013. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président et Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bruno SEUTIN et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Colette GIGOT et Anne-Marie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Gabrielle JOTTRAND, première auditrice et Brecht STEEN, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 avril 2013.

*

(*) 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 85bis.

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 suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de décret met en place un parcours d'accueil pour les « primo-arrivants » en Région de Bruxelles-Capitale, à savoir les étrangers qui disposent d'un titre de séjour de plus de trois mois, qui séjournent en Belgique depuis moins de trois ans et qui sont inscrits au registre des étrangers d'une commune de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le parcours d'accueil, qui comprend un volet primaire et le cas échéant un volet secondaire, est proposé par les bureaux d'accueil, lesquels sont organisés exclusivement en français et sont agréés et subventionnés par la Commission communautaire française. Les bénéficiaires du parcours d'accueil sont les primo-arrivants qui demandent à bénéficier du parcours d'accueil, démarche à la suite de laquelle ils ont droit à ce parcours. Lors de leur inscription au registre des étrangers d'une commune de la Région de Bruxelles-Capitale, tous les primo-arrivants sont informés de l'existence du parcours d'accueil et sont invités à se rendre dans un bureau d'accueil.

Le volet primaire du parcours d'accueil se compose d'un accueil, d'un bilan social et d'un bilan linguistique. Le volet secondaire du parcours d'accueil consiste en un projet d'accueil individualisé traduit dans une convention d'accueil et d'accompagnement. La convention fixe un programme d'accompagnement et de formations individualisées. Le programme d'accompagnement consiste dans le soutien et le suivi des démarches administratives pour lesquelles le bilan social, réalisé lors du volet primaire du parcours d'accueil, a mis des besoins en évidence et l'orientation vers les acteurs actifs dans le domaine de la formation et de l'emploi. Les formations individualisées consistent en des formations linguistiques et en une formation à la citoyenneté.

Le bénéficiaire du parcours d'accueil reçoit une attestation de suivi du volet primaire et, s'il y a lieu, du volet secondaire du parcours d'accueil.

FORMALITÉS PRÉALABLES

En vertu des articles 5, 2°, et 14, 1°, b), de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 23 juillet 1996 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', l'avant-projet de décret doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du membre du Collège qui a le Budget dans ses attributions.

Il ne ressort pas des documents soumis à la section de législation que ces formalités ont été accomplies.

Il conviendra d'y veiller.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

RELATIVES À LA COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

1. Deux dispositifs contenus dans l'avant-projet à l'examen soulèvent, à l'estime de la section de législation, des problèmes de compatibilité avec les règles établies par ou en vertu de la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'État, des régions et des communautés – étant visée également, à ce dernier niveau, la Commission communautaire française dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui ont été transférées sur base de l'article 138 de la Constitution. Le premier de ces dispositifs est celui qui conduit à imposer des obligations aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale, obligations qui, de surcroît, ont trait à l'emploi des langues (A). Le second dispositif est quant à lui formé par les dispositions du décret en projet qui réglementent l'emploi des langues par les « bureaux d'accueil » (B).

A. L'IMPOSITION D'OBLIGATIONS AUX COMMUNES DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

2.1. L'article 3, § 2, du décret en projet, dispose comme suit

« Lors de leur inscription dans une Commune de la Région de Bruxelles-Capitale, les primo-arrivants sont informés, dans une des langues étrangères pratiquée ou comprise par le Primo-arrivant, de l'existence du parcours d'accueil et sont invités à se rendre dans un bureau d'accueil ».

2.2. À la lumière du commentaire dont elle fait l'objet dans l'exposé des motifs ¹, la disposition précitée doit être comprise comme énonçant une obligation juridique (« sont informés », « sont invités ») dont le destinataire est l'autorité en charge de procéder à l'inscription du primo-arrivant, soit la commune où cette inscription a lieu.

Sur le plan substantiel, l'obligation ainsi faite touche à la réglementation des langues en matière administrative, telle que la définit la Cour constitutionnelle ².

¹ Voir en effet le commentaire figurant en regard de l'article 20 de l'avant-projet, ci-après cité au point 2.3.

² Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « 'Régler', au sens de l'article 59bis, § 3, de la Constitution, est un terme recouvrant aussi bien l'imposition de l'usage d'une langue déterminée que l'interdiction d'utiliser une langue déterminée et que l'interdiction d'interdire l'usage d'une langue déterminée » (C.C., 26 mars 1986, n° 17/1986, 3.B.4.b).

Pareillement circonscrite³, la disposition en projet soulève les difficultés suivantes.

2.3. La Communauté française a, sur le fondement de ce qu'autorise l'article 138 de la Constitution⁴, transféré à la Commission communautaire française l'exercice, sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, de la compétence qui était la sienne en matière d'accueil et d'intégration des immigrés⁵. Toutefois, il n'appartient pas à la Commission communautaire française, intervenant dans le cadre des matières personnalisables dont la compétence lui a été pareillement transférée, d'imposer unilatéralement par décret quelque obligation que ce soit aux communes bruxelloises⁶,

³ Comp. sur ce point, de « Vraag om uitleg van de heer Luk Van Nieuwenhuysen tot de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, over anderstalige loketten voor allochtonen in gemeentehuizen », *Hand. Vl. Parl.*, 2006-2007, 17 avril 2007, n° C159-BIN13, pp. 1-3.

« Artikel 12 van de taalwet van 18 juli 1966 zegt dus heel duidelijk dat iedere plaatselijke dienst die in het Nederlandse taalgebied is gevestigd, uitsluitend de taal van dat gebied mag gebruiken bij zijn betrekkingen met particulieren. Voor de gemeente Boom is dat uiteraard het Nederlands. De toepassing van artikel 12 van de bestuurs taalwet heeft dan ook tot gevolg dat ambtenaren van Vlaamse gemeentelijke administraties zich uitsluitend mogen bedienen van het Nederlands in hun contacten met particulieren die zich bijvoorbeeld aan het loket van het gemeentehuis zouden aanbieden.

Tijdens de vorige legislatuur stelde u een vraag aan mijn ambtsvoorganger met betrekking tot het taalgebruik in de stad Mechelen. Mechelen stelde tolken ter beschikking om in bepaalde omstandigheden de ambtenaren bij te staan in hun contacten met anderstaligen. Minister Van Grembergen stelde toen dat het artikel 12 van de taalwet niet belet "dat de gemeentelijke diensten zich derwijze mogen organiseren dat ze de vreemdelingen helpen door ervoor te zorgen dat ze de vragen van vreemdelingen begrijpen en zodoende correct kunnen helpen en informeren."

Ik heb reeds een aantal malen aangegeven dat ik het met deze stelling eens ben. Als blijkt dat vreemdelingen aan het loket in een andere taal worden geholpen dan het Nederlands met het oog op het bevorderen van hun integratie, dan lijkt me dat per definitie niet in strijd te zijn met de taalwetgeving. Dat is zo als die toestand in de tijd is beperkt. Het gaat eerder om een vorm van gastvrijheid of taalhoffelijkheid. Uiteraard moet het wel een uitzondering blijven en geen algemene regel worden. Personen moeten de tijd en de gelegenheid krijgen zich in de Vlaamse gemeenten te integreren, ook wat het verwerven van de taal betreft ».

Voir également le *Rapport d'activités du service de l'adjoint du Gouverneur de la Province du Brabant flamand*, 2008-2009, pp. 22 et sv.

⁴ Voir. l'article 3, 7° du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', et le décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

⁵ Article 5, § 1^{er}, II, 3° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁶ Voir l'avis. 35.557/4 donné le 7 juillet 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 17 février 2005 'relatif à l'octroi de subventions pour l'achat ou la construction de bâtiments en vue de l'installation de crèches, crèches parentales, préguardiennats, maisons communales d'accueil de l'enfance et services d'accueil spécialisé qui relèvent exclusivement de la Communauté française du fait de leur organisation unilingue francophone, ainsi que pour l'agrandissement, la transformation, les grosses réparations, l'équipement et le premier ameublement de ces bâtiments' (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2004-2005, n° 13/1, pp. 9-15). Voir, s'agissant des Communautés elles-mêmes, les avis 33.566/AG/2 donné le 11 février 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 3 juillet 2003 'relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 405/1, pp. 47-56), 34.339/AG donné le 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 21 novembre 2003 « concernant le preventieve gezondheidsbeleid » (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1709/1, pp. 143-163) et 36.064/VR donné le 2 décembre 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 2 avril 2004 'concernant le beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2003-2004, n° 2099/1, pp. 35-57). Voir, également, à propos de l'article 127, § 2, de la Constitution, l'avis 30.958/2 donné le 19 février 2001 sur un avant-projet devenu le décret du 7 juin 2001 'relatif aux avantages sociaux' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2000-2001, n° 154/1, pp. 11 et

celles-ci ne constituant pas en tant que telles, au sens de l'article 128, § 2 de la Constitution, des « institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement » à la Commission communautaire française⁷. L'édition d'obligations à l'adresse des communes en tant que telles relève en effet, dans une matière personnalisable telle « l'accueil et de l'intégration des immigrés » (article 5, § 1^{er}, II, 3^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), de la compétence exclusive de la Commission communautaire commune (article 135 de la Constitution *juncto* l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

L'avant-projet s'efforce de rencontrer la difficulté liée à l'incompétence de la Commission Communautaire française à l'égard des communes, en prévoyant, en son article 20, qu'un accord de coopération sera conclu avec la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne l'information et l'invitation à se rendre dans un bureau d'accueil visées à l'article 3, § 2.

L'exposé des motifs explique à ce propos :

« L'article 20 prévoit la conclusion d'un accord de coopération avec la Région de Bruxelles-Capitale pour la mise en œuvre de l'article 3, § 2, du décret. Dès lors que des obligations sont imposées aux communes et touchent à la communication d'informations personnelles aux bénéficiaires, il semble plus pertinent de recourir à la conclusion d'un accord de coopération qu'aux pouvoirs implicites ».

La solution ainsi mise en place n'est cependant pas admissible au regard des règles répartitrices de compétences, et ce, à un double titre.

2.4. La section de législation estime, tout d'abord, que la compétence générale que détient la Région de Bruxelles-Capitale sur le fondement de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 combiné avec l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ne lui permet pas d'édicter, d'initiative ou en exécution d'un

12 et réf. citées), ainsi que les avis 36.064/VR précité et 43.630/3 donné le 16 octobre 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 18 janvier 2008 'houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport – Participatiedecreet' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2007-2008, n° 1439/1, pp. 77-102).

⁷ Pas davantage la Commission communautaire française n'est-elle compétente pour investir *directement* les individus de droits et obligations. Nul problème de compétence ne se pose par contre lorsque, à l'instar de ce que prévoit l'avant-projet à l'examen s'agissant du « droit au parcours d'accueil » et des obligations qui lui sont éventuellement corrélatives, les individus ne se voient investis de droits et obligations par un décret de la Commission communautaire française que de manière *indirecte*, en raison d'une démarche volontaire de leur part consistant à s'adresser au services d'une institution unicommunautaire relevant de la compétence de cette dernière. Voir. p. ex. l'avis 34.339/AG précité, pp. 155-159, l'avis 49.739/VR donné le 28 juin 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 22 juin 2012 'houdende verplichte melding van risicovolle medische praktijken' (*Doc. par.*, Parl. fl. 2011-2013, n° 1578/1, pt. 7), ainsi que l'avis 41.975/VR/3 donné le 20 février 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 13 juillet 2007 'inzake medisch verantwoorde sportbeoefening' (thans het decreet van 13 juli 2007 'inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening') (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2006-2007, n° 1217/1, pp. 145-148). *Adde*, C.C., 13 mars 2001, n° 33/2001, B.4.3.

accord de coopération conclu avec la Commission communautaire française, une quelconque obligation spécifique à l'adresse des communes dans une matière personnalisable particulière telle l'accueil et l'intégration des immigrés. Il y a lieu de considérer, en application des principes rappelés ci-avant (2.3) et sous réserve de ce qui sera dit ci-après (2.5), que l'édiction de telles obligations relève de la compétence de la Commission communautaire commune, et que c'est en conséquence avec cette dernière, et non avec la Région de Bruxelles-Capitale, qu'un accord de coopération devrait être conclu.

2.5. La section de législation estime, ensuite, que les obligations précises mises à charge des communes en exécution de l'accord de coopération à intervenir doivent, de manière supplémentaire, respecter la répartition spécifique des compétences que la Constitution entend elle-même mettre en place dans le domaine de la réglementation de l'emploi des langues en matière administrative. Or, l'article 129, § 2, de la Constitution, dont il résulte *a contrario* que la matière de l'emploi des langues en matière administrative dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale relève de la compétence résiduaire exclusive de l'État fédéral⁸, se trouverait méconnu par un accord de coopération conclu entre la Commission communautaire commune⁹ et la Commission communautaire française qui entendrait précisément régler l'emploi des langues par les communes bruxelloises dans l'exécution des obligations contenues à l'article 3, § 2, du décret en projet.

La circonstance que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française sont, dans les limites des principes rappelés ci-avant au point 2.3, compétentes pour légiférer dans la matière de l'accueil et de l'intégration des immigrés, n'emporte pas que l'une et/ou l'autre sont compétentes pour régler la matière distincte de l'emploi des langues par les communes bruxelloises lorsqu'elles interviennent dans la matière précitée. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en effet,

« (La compétence relative au règlement de l'emploi des langues en matière administrative, visée à l'article 129 de la Constitution) est distincte des compétences matérielles respectives de l'État, des communautés et des régions »¹⁰.

2.6. Le dispositif contenu aux articles 3, § 2, et 20 du décret en projet sera revu aux fins de corriger les excès de compétence qui les affectent.

⁸ Voir e. a., J. VELAERS, *Het Gebruik der Talen*, Bruges, La Charte, coll. « De bevoegdheidsverdeling in het Federale België », 2001, pp. 153 et sv. ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, La Charte, 2010, p. 1029 et réf. citées. Voir ég. l'avis 49.490/AG donné le 24 mai 2011 sur un avant-projet de décret à l'origine du décret du 18 novembre 2011 'tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en door de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1239/1, p. 28).

⁹ La solution ne serait pas différente si l'accord de coopération était conclu, conformément à ce qu'envisage le projet, entre la Commission communautaire française et la Région de Bruxelles-Capitale.

¹⁰ C.C., 30 juin 1999, n° 74/1999, B.3.

B. LA RÉGLEMENTATION DE L'EMPLOI DES LANGUES PAR LES « BUREAUX D'ACCUEIL »

3.1. Diverses dispositions de l'avant-projet de décret concernent l'emploi des langues par les « bureaux d'accueil » dans les volets primaire et secondaire du parcours d'accueil proposé au primo-arrivant.

3.2. Selon l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, dans le cadre du volet primaire du parcours d'accueil – lequel comprend l'accueil proprement dit, le bilan social et le bilan linguistique (article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}) –, l'accueil a lieu « dans (la) langue (du primo-arrivant) ou dans une langue qu'il comprend ». L'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret en projet précise – de manière redondante – que « Le volet primaire du parcours d'accueil sera organisé dans une des langues étrangères pratiquée ou comprise par le Primo-arrivant ». Non sans susciter quelque apparence de contradiction avec les dispositions qui précèdent, l'alinéa 2 de cette même disposition énonce que « le Collège arrête la liste des langues dans lesquelles se déroule le volet primaire du parcours d'accueil ». Le volet secondaire du parcours d'accueil comprend une « formation à la citoyenneté », définie à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 5, de l'avant-projet. Selon l'alinéa 6 de la même disposition, « Le Collège arrête la liste des langues dans lesquelles peuvent se dérouler les formations à la citoyenneté ».

Selon l'article 8, § 1^{er}, les bureaux d'accueil « exécutent les volets primaire et secondaire du parcours d'accueil ». Toutefois, et selon le paragraphe 25 (lire : paragraphe 2), alinéa 2 de la même disposition, « les bureaux d'accueil peuvent confier l'organisation de la formation à la citoyenneté à un tiers avec lequel ils concluent une convention de partenariat ».

3.3. La section de législation estime que la Commission communautaire française excède ses compétences en réglant pareillement, au travers de l'avant-projet lui-même ou des arrêtés du Collège qui seront pris en exécution des habilitations qu'il contient, l'emploi des langues que devront observer les « bureaux d'accueil » dans l'exécution des volets primaire et secondaire du parcours d'accueil.

En effet, et bien que ces bureaux soient constitués sous la forme d'ASBL de droit privé (article 10, § 2, 1^o), ils peuvent néanmoins être qualifiées de « personnes [...] morales [...] 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 », au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative¹¹. « L'amélioration de la cohésion sociale des populations vivant dans les quartiers fragilisés de la Capitale », qui constitue l'objectif du décret¹², s'inscrit

¹¹ Pour un aperçu de l'interprétation donnée à cette disposition par ses travaux préparatoires, voir l'avis 12.094 donné le 8 août 1974 sur un avant-projet devenu le décret du 30 juin 1975 'houdende taalregeling in het Nationaal Werk voor Kinderwelzijn' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 1974-1975, n° 112/2, Annexe 1, pp. 10-16). Pour une analyse de la « jurisprudence » de la Commission permanente de contrôle linguistique relative à l'interprétation de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 'sur l'emploi des langues en matière administrative', voir. F. GOSSELIN, *L'emploi des langues en matière administrative*, Bruxelles, Kluwer, 2003, pp. 32 à 35 et spéc. pp. 34-35.

¹² Exposé des motifs, p. 7.

incontestablement dans la catégorie des « missions qui dépassent les limites d'une entreprise privée ». L'exposé des motifs du projet précise, en sens convergent, que la « politique d'accueil », dans le cadre de laquelle les bureaux d'accueil assumeront un rôle de premier plan, « sera une des composantes de la politique d'intégration des personnes d'origine étrangère qui arrivent à Bruxelles ». Il y a lieu d'ajouter que, selon l'article 8, § 1^{er}, du décret en projet, les bureaux d'accueil délivreront l'« attestation de suivi » des volets primaire et secondaire du parcours d'accueil, visée à l'article 7. L'attestation ainsi visée est d'une grande importance pour l'éventuelle obtention de la nationalité belge par déclaration, conformément à ce que prévoit l'article 12bis, § 1^{er}, 2°, d, et 3°, e, du Code de la nationalité, tel que modifié par la loi du 4 décembre 2012.

La possibilité d'inclure les bureaux d'accueil dans la catégorie des personnes morales visées par l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2°, précité des lois coordonnées du 18 juillet 1966 est encore renforcée par l'ensemble des dispositifs du décret en projet qui encadrent, de manière stricte, l'exercice par ceux-ci de la mission qui leur est confiée : définition par le Collège du contenu et de l'organisation du volet primaire (article 5, § 2) et du volet secondaire (article 6, § 2) du parcours d'accueil ; définition par le Collège du modèle de convention d'accueil (article 6, § 2) ; définition par le Collège des modalités et conditions des partenariats conclus par les bureaux d'accueil pour l'organisation de la formation à la citoyenneté et des formations linguistiques (article 8, § 2) ; agrément et subventionnement des bureaux d'accueil par le Collège sur base d'une programmation fixant le nombre maximum de ceux-ci et leur répartition géographique (article 9) ; possibilité d'inclusion de représentants des communes et des CPAS dans le Conseil d'administration des bureaux d'accueil (article 10, § 2, 1°) ; fixation de normes de personnel minimales des bureaux d'accueil par le décret lui-même et habilitation donnée au Collège pour fixer des normes complémentaires (article 10, § 2, 4°) ; habilitation donnée au Collège pour déterminer les diplômes et l'expérience requis dans le chef du directeur administratif et des titulaires des « autres fonctions », non autrement précisées (article 10, § 2, 5°) ; habilitation donnée au Collège pour fixer les normes minimales auxquelles doivent répondre les locaux et l'équipement des bureaux d'accueil ; obligation de rapportage annuel faite aux bureaux d'accueil (article 12) ; appui logistique des bureaux d'accueil assuré par le Collège, via la mise à disposition de ceux-ci d'une application informatique uniforme du suivi des bénéficiaires (article 21) ; possibilité donnée au Collège de charger le Centre Régional d'Appui à la Cohésion Sociale d'organiser un accompagnement méthodologique des bureaux d'accueil.

Dès lors que les bureaux d'accueil constituent des « personnes [...] morales [...] 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 », au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2°, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 'sur l'emploi des langues en matière administrative', et qu'ils entrent de ce fait dans le champ d'application de ces lois, il n'appartient pas à la Commission communautaire française de régler l'emploi des langues par lesdits bureaux, que ce soit par décret ou par arrêté de son Collège pris en exécution dudit décret.

Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹³ que le champ d'application des lois coordonnées susdites circonscrit partiellement la notion de « matière administrative » au sens de l'article 129 de la Constitution, et détermine donc, indirectement, la répartition des compétences opérée par cette disposition constitutionnelle. Or, ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, la réglementation de l'emploi des langues en matière administrative dans la Région-bilingue de Bruxelles-Capitale, en ce compris précisément par les « personnes [...] morales [...] 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 », relève de la compétence résiduaire exclusive de l'État fédéral.

3.4. Les dispositions ci-avant visées (3.2) de l'avant-projet qui entendent régler l'emploi des langues par les bureaux d'accueils seront revues aux fins de corriger l'excès de compétence qui les affecte.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'arrêté de présentation du texte en projet sera rédigé comme suit :

« Avant-projet de décret relatif au parcours d'accueil

Le Collège de la Commission communautaire française,

Sur la proposition du Membre du Collège en charge de la Cohésion sociale,

Après délibération,

ARRÊTE

Le membre du Collège compétent en matière de Cohésion sociale est chargé de présenter, à l'Assemblée, le projet de décret dont la teneur suit :

¹³ C.C., 26 mars 1986, n° 17/1986, 3.B.4.c : « La notion de 'matières administratives' au sens de l'article 59bis, § 3, 1°, de la Constitution diffère de la notion d'actes de l'autorité publique' visée à l'article 23. La première de ces deux notions est à la fois plus large et plus étroite que la seconde.

En effet, d'une part le terme 'autorité publique' porte également sur des autorités autres qu'administratives, et d'autre part, à l'exemple du terme 'affaires judiciaires', le terme 'matières administratives' se rapporte également aux relations entre les particuliers et l'administration.

Dès lors, le concept de 'matières administratives' utilisé par l'article 59bis de la Constitution ne couvre pas uniquement ce qui est réglé par les lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966 ». Selon l'avis 40.570/VR donné le 27 juin 2006 sur un avant-projet de décret 'houdende de regeling van het taalgebruik inzake bepaalde voor het publiek bestemde berichten, mededelingen en formulieren, ingediend door dh Mark Demesmaeker' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n° 846/2) :

« De bevoegdheid om het gebruik der talen in bestuurszaken te regelen sluit de bevoegdheid in om de vrijheid van de particulier in zijn relaties met het bestuur te beperken, wat het gebruik van de taal betreft ».

Article 1^{er} (... la suite comme à l'avant-projet) » ¹⁴.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il n'y a pas lieu de viser l'article 178 de la Constitution.

L'article 1^{er} doit en conséquence être rédigé comme suit ¹⁵ :

« Le présent décret règle en vertu de l'article 138 de la Constitution une matière visée à l'article 128 de celle-ci ».

Article 2

Alors que l'article 2, 2^o, vise « la personne étrangère séjournant en Belgique depuis moins de trois ans », l'exposé des motifs précise que la personne de nationalité étrangère doit séjourner « légalement » en Belgique ¹⁶.

Il y a lieu d'éviter toute discordance entre la disposition et l'exposé des motifs.

Article 3

Compte tenu de la définition du primo-arrivant contenue dans l'article 2, 2^o, les mots « inscrits au registre des étrangers d'une commune de la Région de Bruxelles-Capitale disposant d'un titre de séjour de plus de trois mois » seront omis.

Article 6

Le paragraphe 1^{er} énonce, en son alinéa 1^{er}, que « (l)e volet secondaire du parcours d'accueil consiste en un projet d'accueil individualisé traduit dans une convention d'accueil ». L'alinéa 2 fait obligation aux bureaux d'accueil – dont les articles 8 à 12 définissent le régime – de « proposer une convention d'accueil et d'accompagnement au bénéficiaire », et ce dans le cas où « le bilan social ou le bilan linguistique ont mis en évidence des besoins d'accompagnement ou de formation spécifiques » dans le chef du

¹⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226, 227 et formules F 4-1-10-5 et F 6.

¹⁵ Voir, dans le même sens, l'avis 44.526/4 donné le 9 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 5 mars 2009 'relatif à l'offre de services ambulatoires dans le domaine de l'Action sociale, de la Famille et de la Santé' (*Doc. parl.*, Parl. Ass. Comm. fr., 2007-2008, n^o 141/1, pp. 101-110).

¹⁶ Voir l'exposé général des motifs, « 3. Réalisation des objectifs », alinéa 1^{er}.

bénéficiaire. L'alinéa 3 précise l'objet de la convention, à savoir « fixe(r) un programme d'accompagnement et de formations individualisé défini avec le bénéficiaire, (...) des objectifs à atteindre » ainsi que « les droits et obligations des parties ». Le paragraphe 2, dernière phrase, délègue, pour sa part, au Collège de la Commission communautaire française le soin d'arrêter « le modèle de convention d'accueil ». Il s'ensuit qu'il revient au Collège de définir les droits et obligations des parties ayant vocation à figurer dans les conventions d'accueil. À ce dernier propos, le commentaire de la disposition se borne à paraphraser celle-ci, en indiquant qu'il « est attendu du Collège qu'il arrête le modèle de convention d'accueil ». Il convient, à tout le moins, de compléter ce commentaire, afin d'y préciser, dans ses lignes essentielles, la teneur des droits et obligations qu'il est prévu d'imposer aux parties appelées à se lier par la conclusion d'une convention d'accueil établie conformément au modèle fixé par le Collège.

Article 8

1. Suivant l'article 8, § 2, alinéa 2 :

« Les bureaux d'accueil peuvent confier l'organisation de la formation à la citoyenneté à un tiers avec lequel ils concluent une convention de partenariat ».

La disposition examinée semble ainsi offrir une faculté aux bureaux d'accueil. Il y a lieu cependant de considérer que les articles 13 et 14 ne sont pas rédigés de la même manière mais établissent au contraire l'obligation de confier à des opérateurs de formation l'organisation des formations linguistiques, ce que confirme d'ailleurs le commentaire des articles 13 et 14.

La rédaction des différentes dispositions sera revue à la lumière de cette observation.

2. La section de législation se demande si compte tenu de la rédaction de l'article 8, § 2, alinéa 4, et des articles 13 et suivants, l'alinéa 5 du même paragraphe n'est pas superflu.

Article 10

1.1. Selon le paragraphe 2, 2°, le bureau d'accueil doit « avoir son siège social [...] sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

S'il va de soi que pour être agréé et subventionné par la Commission communautaire française, le bureau d'accueil doit exercer ses activités, comme l'indique le même 2, sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, par contre, la section de

législation ne voit pas pour quel motif admissible au regard du principe d'égalité il est imposé que ce service établisse son siège social dans cette région ¹⁷.

1.2. Selon le paragraphe 2, 2°, le bureau d'accueil doit « [...] exercer ses activités exclusivement sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

S'il va de soi que pour être agréé et subventionné par la Commission communautaire française, le bureau d'accueil doit exercer ses activités, comme l'indique le même 2, sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale, par contre, la section de législation ne voit pas pour quel motif admissible au regard du principe d'égalité il est imposé que cette association devrait limiter ses activités « exclusivement » au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

1.3. En conclusion, l'article 10, § 2, 2°, en projet, sera revu à la lumière de ces observations.

2. Le paragraphe 2, 4°, impose comme condition d'agrément d'« employer à temps plein, dans les liens d'un contrat de travail, au moins un directeur administratif, et un travailleur social ».

L'auteur de l'avant-projet est invité à mentionner dans le commentaire de l'article la justification objective et raisonnable requise pour qu'une telle distinction de traitement fondée sur la qualité de travailleur à temps plein ou à temps partiel soit compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination ¹⁸.

¹⁷ Voir, dans le même sens, l'avis 44.526/4 (observations n° 2 sous l'article 33).

¹⁸ Le refus d'agrément et de subvention d'une association pour le motif que celle-ci emploie des travailleurs à temps partiel, aboutit en effet indirectement à désavantager ces travailleurs à temps partiel eux-mêmes. Sur ce point, il y a tout d'abord lieu d'avoir égard à la directive 97/81/CE du Conseil, du 15 décembre 1997, 'concernant l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES' (JO 1998, L 14, p. 9), telle que modifiée par la directive 98/23/CE du Conseil, du 7 avril 1998 (JO L 131, p. 10). Selon la clause 4.1 de cet accord-cadre, figurant en annexe de la directive, « pour ce qui concerne les conditions d'emploi, les travailleurs à temps partiel ne sont pas traités d'une manière moins favorable que les travailleurs à temps plein comparables au seul motif qu'ils travaillent à temps partiel, à moins qu'un traitement différent soit justifié par des raisons objectives ». La clause 5.1, a), de l'accord-cadre prévoit encore que « les États membres, après consultation des partenaires sociaux conformément aux législations ou pratiques nationales, devraient identifier et examiner les obstacles de nature juridique ou administrative qui peuvent limiter les possibilités de travail à temps partiel et, le cas échéant, les éliminer ».

Il y a lieu d'avoir égard, ensuite, à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle une mesure qui désavantage les travailleurs à temps partiel par rapport à temps plein, est susceptible de constituer une discrimination indirecte sur base du sexe, s'il s'avère que, statistiquement, la catégorie des travailleurs à temps partiel est très largement composée de femmes. Voir entre autres, parmi les arrêts les plus anciens, CJUE, 96/80, 31 mars 1981 et CJUE, 170/84, 13 mai 1986, et, parmi les arrêts les plus récents, CJUE, C-385/11, 22 décembre 2012. Voir également la synthèse de l'abondante jurisprudence intervenue sur cette question dans CJUE, C-300/06, 6 décembre 2007, et les conclusions de l'Avocat général RUIS-JABARO COLOMER précédant cet arrêt. En doctrine, voir e. a. C. BAYART, *Discriminatie tegenover differentiatie*, Brussel, Larcier, 2004, p. 123 ; E. DUBOUT, *L'article 13 du traité CE. La clause communautaire de lutte contre les discriminations*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 414 : *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, co-édité par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, 2010, pp. 33-34, 52-53, 105, 111 et 152-153.

Article 15

Au paragraphe 2, alinéa 2, la disposition en projet précise deux critères sur la base desquels la subvention sera octroyée, à savoir en fonction « du nombre de modules de formation dispensés et du nombre de bénéficiaires participant au modules de formation », alors que selon le commentaire de l'article ¹⁹, il est également prévu un critère « du nombre de bilans de type linguistique réalisés » par les opérateurs de formation.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de prévoir non pas deux mais bien trois critères pour la subvention, il convient de lever cette discordance entre la disposition et le commentaire qui en est donné.

Article 17

Il y a lieu de remplacer le mot « infraction » par le mot « manquement » puisque l'avant-projet de décret ne contient pas de disposition pénale.

Article 18

L'alinéa 1^{er} paraphrase l'article 13, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 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'.

La section de législation n'en voit pas l'utilité, l'alinéa 1^{er} sera donc omis.

Article 19

1. La disposition vise « les membres du personnel, de l'assemblée générale, du Conseil d'administration » sans préciser qu'il s'agit des associations sans but lucratif appelées à intervenir comme bureaux d'accueil agréés dans le cadre du décret.

Le texte sera modifié en ce sens, si telle est bien l'intention.

En outre, les mots « les associés et leurs représentants » seront omis.

2. La section de législation ne voit pas à quelles « règles déontologiques » la disposition de l'avant-projet renvoie.

¹⁹ Commentaire de l'article 15, alinéa 5.

OBSERVATIONS FINALES

- 1.1. Le dispositif ne semble contenir qu'un seul niveau de groupement des articles ; il s'agit donc de chapitres ²⁰.
- 1.2. Les articles 1^{er} et 2 seront groupés sous un chapitre 1^{er} intitulé « Dispositions générales ».
- 1.3. Les intitulés suivants seront précédés du mot « Chapitre » et la numérotation en chiffres arabes sera introduite ²¹.
2. Il n'y a pas lieu de diviser les articles en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa ²².
3. L'auteur du projet est invité à relire le texte en projet qui contient de nombreuses erreurs en ce qui concerne l'accord en nombre ou en genre, l'utilisation de la majuscule ou de la ponctuation ²³.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

²⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 61 et 62.

²¹ *Ibid.*, recommandation n^o 64.

²² *Ibid.*, recommandation n^o 57.3.

²³ *Ibid.*, recommandations n^{os} 6 et sv.