



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.084/VR
du 12 février 2019

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'accord de coopération du ... conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale'

Le 21 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française, chargé de la Cohésion sociale et du Tourisme à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^{*}, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du ... conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 12 février 2019. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO, Wouter PAS et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE et Brecht STEEN, premiers auditeurs chefs de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 février 2019.

*

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune 'relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale'.

Selon son article 1^{er}, l'accord de coopération vise à permettre aux primo-arrivants dont l'obligation de suivre un parcours d'accueil relève de la Commission communautaire commune (COCOM) de s'adresser aux organisateurs de parcours d'accueil agréés par la Commission communautaire française, la Communauté flamande ou la COCOM pour satisfaire à leurs obligations.

FORMALITÉS PRÉALABLES

3. L'auteur de l'avant-projet doit veiller à l'établissement du test « genre » conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret de la Commission communautaire française du 21 juin 2013 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française'.

4. L'article 4, § 3, du décret de la Commission communautaire française du 15 décembre 2016 'portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire française' dispose :

« Chaque Membre du Collège évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handistreaming* relevant de ses compétences. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le Membre du Collège l'expose dans une note au Collège et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Or, il ne ressort pas du dossier que cette formalité a été accomplie.

L'auteur de l'avant-projet veillera au correct accomplissement de celle-ci.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

5. Les accords de coopération permettent aux différentes autorités de mener ensemble une politique, nonobstant le principe d'exclusivité des compétences. La conclusion d'un accord de coopération ne peut toutefois pas entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences entre les autorités concernées¹. Par la voie d'un accord de coopération, les autorités concernées peuvent non seulement décider de créer une institution commune, mais elles peuvent aussi choisir de recourir aux services et institutions d'autres autorités². Il est toutefois requis, dans ce cadre, que l'autorité qui propose ses services et institutions soit elle-même compétente matériellement et territorialement. L'accord de coopération ne peut pas porter atteinte à la répartition des compétences entre les différentes autorités. Une autorité ne peut donc pas non plus affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de sa compétence. En principe, le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence. Par le biais d'un accord de coopération, les autorités concernées peuvent cependant s'obliger, dans l'exercice de leurs compétences, à tenir compte de la manière selon laquelle les autres autorités exerceront les leurs.

6.1. L'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment est conforme à ces principes dès lors que les différentes autorités concernées s'engagent dans les limites de leurs compétences.

6.2. En vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI), combiné avec l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' (LSIB), les Communautés française et flamande, ainsi que la COCOM sont compétentes en matière de politique d'accueil et d'intégration des immigrés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

En vertu de l'article 128, § 2, de la Constitution, la Communauté flamande est compétente à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette Communauté. En exécution de l'article 138 de la Constitution, combiné avec son article 128, § 2, la Commission communautaire française est compétente à l'égard des institutions qui y sont

¹ C.C., 3 mars 1994, n° 17/94, B.5.3. Voir aussi C.C., 13 juillet 2001, n° 101/2001, B.3.4-B.3.5 ; 23 juin 2011, n° 112/2011, B.6.2 et 8 mai 2014, n° 73/2014, B.15.2.

² Voir par exemple l'avis n° 37.475/VR/V donné le 27 juillet 2004 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 5 juin 2008 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune relatif à l'aide à la jeunesse', *Doc. Parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2007-2008, B-112/1.

établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Conformément à l'article 135 de la Constitution et à l'article 63, alinéa 1^{er}, LSIB, la COCOM est, quant à elle, compétente pour régler les aspects de cette matière qui échappent à la compétence des deux législateurs précités³. Il s'ensuit que la COCOM est compétente pour édicter des dispositions qui sont directement applicables aux personnes physiques en tant que telles, ainsi que des dispositions qui sont applicables aux institutions qui ne peuvent pas être considérées comme appartenant exclusivement soit à la Communauté flamande soit à la Communauté française.

6.3. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il appartient certes à la COCOM d'imposer aux personnes physiques de suivre un parcours d'accueil⁴. Toutefois, en vertu de leur compétence en matière d'accueil et d'intégration des immigrés, la Communauté flamande et la Commission communautaire française sont elles aussi habilitées à proposer des parcours d'accueil dans cette région⁵.

Il n'existe par conséquent pas d'objection à prévoir par la voie d'un accord de coopération qu'en suivant ces parcours, il est satisfait à l'obligation imposée par l'ordonnance du 11 mai 2017 'concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants'⁶.

7.1. Lors de la conclusion d'un accord de coopération, les parties doivent veiller à ce que la contribution financière des parties concernées ne soit pas disproportionnée par rapport aux compétences matérielles qu'elles mettent en œuvre. L'accord doit fixer les charges budgétaires en sorte que chaque autorité concernée contribue de manière raisonnablement proportionnée par rapport aux compétences dont l'exercice est concerné par l'accord.

7.2. À l'article 9 de l'accord de coopération, la Commission communautaire française et la Communauté flamande s'obligent à financer un nombre minimum de parcours d'accueil. Cette même disposition prévoit par ailleurs que pour tous les parcours d'accueil supplémentaires, les parties contractantes prendront, chacune dans le cadre de sa compétence, les mesures nécessaires pour exécuter les tâches qui leurs sont confiées.

³ Voir également C.C., 30 juin 2014, n° 97/2014, B.34.1.

⁴ Voir l'avis n° 60.034/1 donné le 10 octobre 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 11 mai 2017 'concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants', *Doc. Parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2016-2017, B-71/1.

⁵ Voir le décret flamand du 7 juin 2013 'relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique' et le décret de la Commission communautaire française du 18 juillet 2013 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale'.

⁶ Voir également l'avis n° 60.034/1, observation 4.1.2.

Eu égard à la compétence de la Commission communautaire française et de la Communauté flamande pour proposer les parcours visés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'engagement que ces dernières prennent ne peut être considéré comme disproportionné. Dans la mise en œuvre de l'article 9, dernière phrase, de l'accord de coopération, il conviendra toutefois de toujours veiller à tenir compte de la proportionnalité des efforts financiers, telle qu'explicitée ci-avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Marnix VAN DAMME