



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.113/VR
van 25 februari 2019

avis 65.113/VR
du 25 février 2019

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
van de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie
‘houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord met
betrekking tot het verplicht
inburgeringstraject voor de
nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad
en tot wijziging van de ordonnantie
van 11 mei 2017 betreffende het
inburgeringstraject voor de
nieuwkomers’

un avant-projet d’ordonnance de la
Commission communautaire
commune ‘portant assentiment à
l’accord de coopération relatif au
parcours d’accueil obligatoire des
primo-arrivants à
Bruxelles-Capitale et modifiant
l’ordonnance du 11 mai 2017
concernant le parcours d’accueil
des primo-arrivants’

Op 27 december 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad en tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 12 februari 2019. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO, Wouter PAS en Wanda VOGEL, staatsraden, Wim GEURTS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE en Brecht STEEN, eerste auditeurs-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht Martine BAGUET, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 februari 2019.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 27 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de l'Aide aux personnes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(**), sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale et modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants'.

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.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 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. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt de instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad’. Daarnaast strekt het voorontwerp ertoe een wijziging aan te brengen in de ordonnantie van 11 mei 2017 ‘betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’.

Het samenwerkingsakkoord beoogt, aldus artikel 1 ervan, ervoor te zorgen dat de nieuwkomers die vallen onder de verplichting tot inburgering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC), zich om aan deze verplichting te voldoen kunnen wenden tot de inrichters van inburgeringstrajecten die erkend zijn door de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap of de GGC.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

3. Met een samenwerkingsakkoord kunnen verschillende overheidsinstanties samen een beleid voeren, ondanks de principiële exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling. Wanneer een samenwerkingsakkoord wordt gesloten mag dat evenwel niet leiden tot een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden onder de betrokken overheidsinstanties.² Door middel van een samenwerkingsakkoord kunnen de betrokken overheden niet enkel beslissen een gemeenschappelijke instelling op te richten, maar kunnen ze er ook voor kiezen een beroep te doen op de diensten en instellingen van andere overheden.³ Daarbij is wel vereist dat de overheid die haar diensten en instellingen aanbiedt, hiervoor zelf materieel en territoriaal bevoegd is. Het samenwerkingsakkoord mag geen afbreuk doen aan de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden. Een overheid kan aldus evenmin financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een dergelijke besteding het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord, verandert hieraan in beginsel niets: een samenwerkingsakkoord mag immers niet tot gevolg hebben dat een onbevoegde overheid gemachtigd wordt om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt. Door een

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² GwH, 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3. Zie ook GwH 13 juli 2001, nr. 101/2001, B.3.4-B.3.5; GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.6.2 en GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2.

³ Zie bijvoorbeeld adv. RvS 37.475/VR/V van 27 juli 2004 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 5 juni 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake hulpverlening aan jongeren’, *Parl.St. Ver.Verg.* 2007-08, B-112/1.

samenwerkingsakkoord kunnen de betrokken overheidsinstanties elkaar wel verplichten om, bij de uitoefening van hun bevoegdheden, rekening te houden met de manier volgens welke de andere overheidsinstanties hun bevoegdheden zullen uitoefenen.

4. Het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming beoogd wordt, is in overeenstemming met deze beginselen aangezien de verschillende betrokken overheden binnen hun bevoegdheden verplichtingen op zich nemen.

4.1. Op grond van artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (BWHI) gelezen in samenhang met artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen' (BWBI), zijn de Vlaamse en Franse Gemeenschap, alsook de GGC in het tweetalige gebied Brussel-hoofdstad bevoegd voor het beleid inzake opvang en integratie van inwijkelingen.

Krachtens artikel 128, § 2, van de Grondwet is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd ten aanzien van de er gevestigde instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend tot die Gemeenschap te behoren. In uitvoering van artikel 138 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 128, § 2, van de Grondwet, is de Franse Gemeenschapscommissie bevoegd ten aanzien van de er gevestigde instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Franse Gemeenschap. Op grond van artikel 135 van de Grondwet en artikel 63, eerste lid, BWBI is de GGC, wat haar betreft, bevoegd om de aspecten van die aangelegenheid te regelen die ontsnappen aan de bevoegdheid van de twee voormelde decreetgevers.⁴ Dat betekent dat de GGC bevoegd is om bepalingen uit te vaardigen die rechtstreeks van toepassing zijn op natuurlijke personen als dusdanig, alsmede bepalingen die van toepassing zijn op instellingen die niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot hetzij de Vlaamse, hetzij de Franse Gemeenschap.

4.2. Weliswaar komt het de GGC toe om in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad aan natuurlijke personen de verplichting op te leggen om een inburgeringstraject te volgen.⁵ De Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie zijn evenwel eveneens bevoegd om in het tweetalige gebied op grond van hun bevoegdheid op het vlak van opvang en integratie van inwijkelingen inburgeringstrajecten aan te bieden.⁶

Er bestaat aldus geen bezwaar tegen om bij samenwerkingsakkoord te bepalen dat door het volgen van deze trajecten voldaan wordt aan de verplichting opgelegd door de ordonnantie van 11 mei 2017 'betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers'.⁷

⁴ Zie ook GwH 30 juni 2014, nr.97/2014, B.34.1.

⁵ Zie adv.RvS 60.034/1 van 10 oktober 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 11 mei 2017 'betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers', *Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.* 2016-17, B-71/1.

⁶ Zie het Vlaams decreet van 7 juni 2013 'betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid' en het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 juli 2013 'relatif au parcours d'accueil pour primo-arrivants en Région de Bruxelles-Capitale'.

⁷ Zie ook het hierboven vermelde advies 60.034/1, 4.1.2.

5.1. Bij het sluiten van een samenwerkingsakkoord dienen de partijen er over te waken dat er geen wanverhouding bestaat tussen de financiële inbreng van de betrokken partijen en hun materiële bevoegdheden die daarbij in het geding zijn. Het samenwerkingsakkoord moet de budgettaire lasten dusdanig vastleggen zodat iedere betrokken overheid een bijdrage levert die in een redelijke verhouding staat met de bevoegdheden waarvan de uitoefening in het samenwerkingsakkoord betrokken is.

5.2. In artikel 9 van het samenwerkingsakkoord verplichten de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap zich ertoe een minimumaantal inburgeringstrajecten te financieren. Daarnaast bepaalt artikel 9 dat voor alle bijkomende inburgeringstrajecten de contracterende partijen, elk binnen hun bevoegdheid, de noodzakelijke maatregelen zullen nemen om de taken die hen zijn toevertrouwd uit te voeren.

Gelet op de bevoegdheid van de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap om in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de bedoelde trajecten aan te bieden, kan de door hen opgenomen verplichting niet als onevenredig worden beschouwd. Bij de toepassing van artikel 9, laatste zin, van het samenwerkingsakkoord zal er wel over moeten worden gewaakt dat er met de hoger vermelde proportionaliteit van de financiële inspanningen steeds rekening wordt gehouden.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹, et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance 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'. Par ailleurs, il entend apporter une modification à l'ordonnance du 11 mai 2017 'concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants'.

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.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

3. Les accords de coopération permettent aux différentes autorités de mener ensemble une politique, nonobstant l'exclusivité de principe de la répartition 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 concernées². 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 autorités³. 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

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² 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.

³ 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.

s'obliger, dans l'exercice de leurs compétences, à tenir compte de la manière selon laquelle les autres autorités exerceront les leurs.

4. 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.

4.1. 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 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 décrets précités⁴. Cela signifie 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.

4.2. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il appartient certes à la COCOM d'imposer aux personnes physiques de suivre un parcours d'accueil⁵. 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 région⁶.

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'⁷.

⁴ Voir également C.C., 30 juin 2014, n° 97/2014, B.34.1.

⁵ 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.

⁶ 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'.

⁷ Voir également l'avis n° 60.034/1, observation 4.1.2.

5.1. 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 à leurs compétences matérielles en cause. L'accord doit fixer les charges budgétaires en sorte que chaque autorité concernée contribue, et ce de manière raisonnablement proportionnée aux compétences dont l'exercice est visé dans l'accord.

5.2. À l'article 9 de l'accord, 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.

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME