



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.584/4
du 29 novembre 2023

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, un avant-projet de décret de la Commission communautaire française et un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de coopération du .../.../... entre la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux besoins spécifiques de l'enseignement et de l'accueil de la petite enfance à Bruxelles'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.584/4
van 29 november 2023

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie en een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van ... /.../... tussen de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de specifieke behoeften van het onderwijs en de kinderopvang in Brussel'

Le 2 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional, également au nom de la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la promotion de la santé, des Familles, du Budget et de la Fonction publique et du Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française et Ministre des Relations internationales, des Sports et de l'Enseignement de Promotion sociale à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale, un avant-projet de décret de la Commission communautaire française et un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de coopération du .../.../... entre la Communauté française, la Commission communautaire française et la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux besoins spécifiques de l'enseignement et de l'accueil de la petite enfance à Bruxelles'.

Les avant-projets ont été examinés par la quatrième chambre le 29 novembre 2023. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE et Julien GAUL, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 novembre 2023.

*

Op 2 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang, mede namens de Minister-Voorzitter van het College van de Franse Gemeenschapscommissie, belast met de Promotie van de Gezondheid, het Gezin, de Begroting en het Openbaar Ambt en de Minister-President van de Regering van de Franse Gemeenschap, belast met Internationale Betrekkingen, Sport en het Onderwijs voor Sociale Promotie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie en een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van ... /.../... tussen de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de specifieke behoeften van het onderwijs en de kinderopvang in Brussel'.

De voorontwerpen zijn door de vierde kamer onderzocht op 29 november 2023. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pauline LAGASSE en Julien GAUL, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 november 2023.

*

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 des avant-projets[‡], 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, les avant-projets appellent les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

FORMALITÉS PRÉALABLES APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES AVANT-PROJETS

1. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de son préambule, et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Interrogée sur la réalisation de cette formalité préalable obligatoire, la déléguée du Ministre-Président a expliqué ce qui suit :

« Le texte en l'état n'appelle pas la saisie de l'APD, dans la mesure où il ne contient pas d'éléments de traitement de données personnelles ; si cela devait être le cas dans le cadre des conventions de collaboration entre administrations concernées, lesquelles doivent faire l'objet d'une approbation par les Gouvernements et Collège, l'APD serait saisie ».

Ce raisonnement ne peut cependant pas être suivi.

Les articles 17, § 2, alinéa 1^{er}, 3^o, et 21 de l'accord de coopération examiné autorisent en effet des traitements de données à caractère personnel. Sans préjudice des observations générales formulées ci-dessous, le fait que les traitements de données à caractère personnel devraient encore être précisés ultérieurement n'est pas de nature à justifier un report de la consultation de l'Autorité de protection des données.

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

Dès lors que l'accord de coopération autorise un traitement de données à caractère personnel, les actes législatifs qui portent assentiment à un tel accord de coopération constituent une mesure législative « qui se rapporte au traitement » et doivent dès lors être soumis, dans cette mesure, à l'avis de l'Autorité de protection des données.

FORMALITÉ PRÉALABLE APPLICABLE AUX AVANT-PROJETS DE DÉCRET DE LA COMMUNAUTÉ
FRANÇAISE ET DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE

2. L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel tout avant-projet de décret ou projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes ».

Dans la mesure où l'accord de coopération touche notamment à l'aide aux personnes, la Communauté française et la Commission communautaire française veilleront au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

FORMALITÉS PRÉALABLES APPLICABLES À L'AVANT-PROJET DE DÉCRET DE
LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

3. Eu égard à l'objet de l'accord de coopération, qui vise notamment « à consolider les collaborations existantes », aux matières appréhendées et aux implications financières qui en découlent, l'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement des formalités suivantes :

– négociation avec le « Comité de négociation entre le Gouvernement de la Communauté française, Wallonie-Bruxelles Enseignement et les fédérations de pouvoirs organisateurs » visée à l'article 1.6.5-6 et suivants du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ;

– négociation syndicale au sein du Comité de négociation de secteur IX, du Comité des services publics provinciaux et locaux, section II, et du Comité de négociation pour les statuts des personnels de l'enseignement libre subventionné selon la procédure de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 'portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' ;

– consultation des organisations représentatives des parents et associations de parents d'élèves conformément à l'article 1.6.6-3 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ;

– l'accord du Ministre du Budget, conformément à l'article 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2013 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire' ;

– réalisation d'un test genre, conformément à l'article 4, alinéa 2, 1^o, du décret de la Communauté française du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française'.

4. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément aux articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 4/1, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

AVANT-PROJET D'ORDONNANCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme la section de législation l'a déjà observé, la Région de Bruxelles-Capitale peut mener une coopération avec des entités compétentes dans les matières communautaires sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale sans associer l'ensemble de celles-ci. Une telle coopération asymétrique ne soulève pas de difficulté au regard des principes constitutionnels d'égalité et de loyauté fédérale dès lors qu'il est établi que la Région de Bruxelles-Capitale a fait une tentative réelle et effective en vue de mettre en place une coopération similaire avec les autres autorités communautaires compétentes ¹.

Il ressort du dossier communiqué à la section de législation qu'il est satisfait à cette exigence.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. Les exposés des motifs des avant-projets examinés énoncent :

« De nombreuses collaborations existent déjà dans le cadre des missions du Service Facilitateur École de perspective.brussels, confirmé comme interlocuteur de référence pour le pilotage de l'ensemble des initiatives développées par la Région en soutien à l'enseignement. Le travail de soutien à la création de nouvelles places dans les écoles s'est

¹ Avis 71.902/VR donné le 27 octobre 2022 sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints 'relatif à l'adoption et à la mise en œuvre concertée du plan social santé intégré bruxellois'.

progressivement élargi et la Région bruxelloise mobilise aujourd'hui des budgets importants en soutien à l'enseignement et la petite enfance dans le cadre de ses compétences d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de rénovation urbaine, de cohésion sociale, de prévention, de sécurité, de tutelle sur les pouvoirs locaux, d'énergie, d'environnement, d'emploi,

L'objectif principal de l'accord de coopération est de consolider les collaborations existantes et les dispositifs régionaux venant en appui aux politiques de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour répondre aux besoins spécifiques de l'enseignement et de l'accueil de la petite enfance à Bruxelles.

Les engagements communs pris par les parties ont pour objectifs de contribuer à :

- 1° Soutenir et accompagner les projets de création de places scolaires ;
- 2° Ouvrir l'école sur le quartier et améliorer la qualité de l'environnement scolaire ;
- 3° Promouvoir le métier d'enseignant et lutter contre la pénurie ;
- 4° Lutter contre le décrochage scolaire et l'abandon scolaire précoce ;
- 5° Améliorer l'apprentissage des langues ;
- 6° Assurer une offre de places d'accueil de la petite enfance suffisante, de qualité et adaptée aux besoins de la Région bruxelloise ;
- 7° Lutter contre la pauvreté et la déprivation des enfants ».

1.2. Dans ses avis 63.373/VR ², 63.399/VR ³, 63.404/VR ⁴ et 63.541/VR ⁵, la section de législation a observé ce qui suit :

« 3.4. Il résulte de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 que les accords de coopération qui, comme tel est le cas de l'accord de coopération à l'examen, portent sur des matières réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance ou pourraient grever l'État, les Communautés ou les Régions ou lier des Belges individuellement, ne peuvent avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs concernés.

La nécessité d'un assentiment préalable signifie notamment que l'ensemble des obligations auxquelles se soumettent les parties à un accord de coopération doivent, dans la mesure où elles entrent dans le champ d'application de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, être connues des législateurs concernés au moment où ils donnent leur assentiment. Il s'ensuit que l'accord lui-même doit énoncer l'ensemble des

² Avis 63.373/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 16 juin 2019 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3638/001, pp. 68-83.

³ Avis 63.399/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 2 juillet 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, n° A-138/1, pp. 46-58.

⁴ Avis 63.404/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 3 mai 2019 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten', *Doc. parl.*, Vl. Parl., 2018-2019, n° 1968/1, pp. 41-57.

⁵ Avis 63.541/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 29 avril 2019 de la Communauté germanophone 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', *Doc. parl.*, Parl. D. Gem., 2018-2019, n° 286/1, pp. 35-44.

règles qui lient les parties, et qu'il n'a pas à être complété par des règles qu'adopteraient les organes créés, le cas échéant, par l'accord, réserve faite des règles qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, telles que des règles internes propres au fonctionnement des organes ⁶.

3.5. Compte tenu de l'exigence résultant ainsi de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur spécial, lors de la Sixième réforme de l'État, a décidé de mettre en place des instruments de coopération plus souples, comme les décrets conjoints et arrêtés conjoints, désormais prévus à l'article 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, ou comme la possibilité, pour les accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 – à savoir, ceux qui ont reçu l'assentiment du législateur – de prévoir que leur mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution ayant effet sans que l'assentiment par la loi ou le décret ne soit requis, cette possibilité étant prévue par le nouvel alinéa 3 de l'article 92bis, § 1^{er}, précité, ajouté par la loi spéciale du 6 janvier 2014. L'économie même de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, ne permet toutefois pas que, par le biais de la possibilité de recourir désormais à des accords de coopération d'exécution, l'exigence d'un assentiment du législateur soit vidée de sa substance dans les cas où elle est requise, ou puisse être méconnue dans une large mesure. Ainsi, les alinéas 2 et 3 de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peuvent être logiquement compris et conciliés que si l'accord de coopération qui figure parmi ceux devant requérir l'assentiment du législateur fixe les règles essentielles de la matière qu'il entend traiter, les accords de coopération d'exécution subséquents, n'en réglant que les aspects moins essentiels ou techniques. En d'autres termes, l'article 92bis, § 1^{er}, contient, en lui-même, un principe de légalité, en ce qui concerne les accords de coopération soumis à l'assentiment du législateur en vertu de son alinéa 2.

Ce principe s'accroît encore lorsque la matière traitée par l'accord de coopération touche à des matières réservées au législateur, comme c'est le cas de la création d'organismes d'intérêt public conjoints soumis à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁷⁻⁸. Il en va de même lorsque, comme en l'espèce, l'accord de coopération

⁶ Note de bas de page n° 2 des avis cités : Avis C.E. 49.218/VR du 1^{er} mars 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 juin 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH)', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-12, n° 589/1.

⁷ Note de bas de page n° 3 des avis cités : Voir par exemple, en ce sens, avant la Sixième réforme de l'État, l'avis 45.023/2/V donné le 8 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 8 janvier 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. Fr., 2008-2009, n° 615/1), l'avis 50.243/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 décembre 2011 « portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'Administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. Fr., 2011-2012, n° 281/1) et l'avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 janvier 2012 « portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne » (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2011-2012, n° 516/1).

⁸ Note de bas de page n° 4 des avis cités : Voir par exemple, après la Sixième réforme de l'État, l'avis 60.720/VR/3-4, donné en chambres réunies le 31 juillet 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 octobre 2017 « portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone en vue de transposer partiellement la Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit » (*Doc. parl.*, Parl. Wall., 2016-17, n° 862/1).

concerne le droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution et le droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution. Par conséquent, l'accord à l'examen ne peut autoriser le recours aux accords de coopération d'exécution qu'à la condition qu'il règle lui-même les aspects essentiels de l'objet qu'il entend régler ».

1.3. De nombreuses dispositions de l'accord de coopération examiné sont rédigées en manière telle qu'elles ne paraissent pas dépasser le stade de l'accord politique ou de la simple déclaration d'intention⁹ et, en conséquence, ne concourent dès lors pas à identifier avec un degré de précision suffisant l'ensemble des obligations concrètes auxquelles se soumettent les parties à l'accord, ce qui n'est pas admissible au regard du principe de légalité consacré à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, dont la portée a été rappelée dans les avis précités.

Cette absence de précision ne permet notamment pas de déterminer clairement quelles sont les compétences respectives qui seront mises en œuvre par chacune des parties à l'accord de coopération au regard de chacun des engagements pris. Le seul fait que l'accord de coopération mentionne à plusieurs reprises que les parties interviennent « dans le cadre de l'exercice de leurs compétences propres » ne permet pas de remédier à cette difficulté.

1.4. Le principe de légalité qui découle de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 est, en l'espèce, renforcé par le fait que l'objet de plusieurs dispositions de l'accord entre dans les prévisions de dispositions constitutionnelles consacrant à leur tour un principe de légalité, tels les articles 22 (droit au respect de la vie privée), 23 (droit à l'aide sociale, droit à la protection d'un environnement sain et droit à l'épanouissement culturel et social) et 24, § 5 (l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret), de la Constitution.

1.4.1. Il résulte ainsi de l'article 22 de la Constitution que les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la norme législative elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données¹⁰.

Or, l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, 3°, de l'accord de coopération prévoit l'échange d'informations relatives « au suivi des jeunes non-inscrits » et l'article 21 de l'accord prévoit que la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale s'engagent à lier leurs « bases de

⁹ Ainsi que l'a observé la section de législation dans son avis 30.102/2 donné le 24 mai 2000 sur un avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2000 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le financement de la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles', il n'y a lieu d'inscrire dans un accord de coopération que des dispositions susceptibles de produire des effets directs et il convient d'omettre les projets politiques ou les déclarations d'intention de négocier des accords complémentaires.

¹⁰ Avis 70.542/AG donné le 24 décembre 2021 sur un avant-projet de loi 'relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19', observations nos 62 et 63, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2533/001, pp. 98 et 99. C.C., 13 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022 et C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

données » respectives « aux fins d'identifier les jeunes sans diplôme et non-inscrits à l'école ou comme demandeurs d'emploi afin de les orienter vers un retour aux études, une formation ou un emploi », ce qui emporte inévitablement des traitements de données à caractère personnel, dont les éléments essentiels doivent être fixés dans l'accord de coopération lui-même, ce qui n'est pas le cas.

1.4.2. Aux termes de l'article 24, § 5, de la Constitution,

« [l']organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

La Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit au sujet de cette disposition :

« B.14.1. [...] »

Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais elle n'interdit pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

B.14.2. Il ne résulte pas de l'article 24, § 5, de la Constitution que le législateur puisse seulement confier des compétences au gouvernement de communauté. Il peut également attribuer des tâches d'exécution ou un pouvoir de décision à d'autres autorités, pourvu qu'il n'excède ni ne viole à cette occasion le pouvoir qui lui est reconnu par la Constitution.

B.14.3. L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces compétences déléguées ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décretaal a lui-même adoptés. À travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait remédier à l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillée » ¹¹.

Dès lors que l'accord de coopération examiné porte en grande partie sur la matière de l'enseignement, le principe de légalité consacré à l'article 24, § 5, de la Constitution doit être appliqué aux mesures et aux obligations qui s'y rapportent, telles celles prévues aux articles 9, 11 et 14, 2°, et aux chapitres 5, 6, 7 et 9 de l'accord de coopération.

Or, comme cela a été observé plus haut, l'accord de coopération est rédigé en des termes très généraux, voire programmatiques, ce qui suscite des difficultés pour cerner la portée concrète des obligations et mesures en projet. L'ensemble des dispositions relatives à l'enseignement restent vagues et imprécises, sans, par ailleurs, qu'aucune habilitation ne soit prévue en faveur des Gouvernements pour adopter des accords de coopération d'exécution. Enfin, même si le Gouvernement était habilité en ce sens, il n'en demeure pas moins que les éléments essentiels de la matière réglée devraient être précisés dans l'accord de coopération.

1.4.3. Eu égard au principe de légalité qui découle de l'article 23 de la Constitution en matière culturelle, environnementale et d'aide sociale, il appartient au législateur d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments

¹¹ Voir notamment C.C., 11 janvier 2006, n° 2/2006, B.14.1 à B.14.3.

suivants dans l'accord de coopération : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution ¹².

À titre d'illustration, la question se pose de savoir ce qu'il convient d'entendre par l'engagement de la Région de Bruxelles-Capitale à « faciliter » l'octroi des autorisations urbanistiques et environnementales pour les établissements scolaires – et le cas échéant comment cet engagement se concilie avec le principe de *standstill* figurant à l'article 23 de la Constitution –, à « planifier des équipements collectifs pour la fonction scolaire en suffisance » ou encore comment la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française vont « soutenir » les initiatives de la Communauté française énumérées à l'article 30 dans une optique de « lutte contre la pauvreté et la déprivation des enfants ».

Dès lors que plusieurs dispositions de l'avant-projet sont susceptibles d'entrer dans les prévisions de l'article 23 de la Constitution, comme les articles 9, 10, § 1^{er}, 11, et 30 de l'accord de coopération, elles devront le cas échéant être précisées au regard du principe de légalité.

1.5. Outre les exemples qui viennent d'être mentionnés, le respect du principe de légalité se pose tout particulièrement en ce qui concerne les dispositions suivantes.

– L'article 9, alinéa 2, lequel prévoit que la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française « tiennent compte dans la mesure de leurs possibilités des zones identifiées comme prioritaires en application du paragraphe précédent, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences ».

En outre, les critères de détermination des zones d'intervention prioritaire, mentionnées à l'article 9 de l'accord de coopération, ne sont pas fixés de manière exhaustive à l'article 1^{er}, 20°, de cet accord. Dès lors qu'il s'agit d'énumérer les critères permettant de déterminer l'emplacement d'un établissement scolaire, ces critères doivent être déterminés à suffisance dans une norme législative, sans préjudice le cas échéant d'une habilitation au Gouvernement qui soit suffisamment encadrée. Par ailleurs, le fait d'énoncer, à l'article 9, que la Communauté française doit tenir compte « dans la mesure de [ses] possibilités », de ces zones identifiées comme prioritaires « dans le cadre de l'exercice de [ses] compétences » est peu précis, tout particulièrement au regard du principe de légalité consacré par l'article 24, § 5, de la Constitution.

– L'article 10, § 1^{er}, en ce qu'il prévoit des obligations générales dans le chef de la Région de Bruxelles-Capitale, laquelle s'engage notamment à

« – Maintenir une offre de terrains et de bâtiments disponibles pour la fonction scolaire, en veillant à l'articulation de celle-ci et des autres fonctions, dont le logement et le commerce ;

¹² Voir en ce sens l'avis 65.205/4 donné le 11 mars 2019 sur un avant-projet de décret « modifiant l'article 283 du code wallon de l'action sociale et de la santé en vue d'actualiser les services et structures pouvant être agréés ou subventionnés par le gouvernement dans la mesure où ils s'adressent particulièrement aux personnes handicapées et insérant un article 695/1 dérogeant à titre transitoire à l'article 75, 2°, du même code », *Doc. parl.*, Parl.w., 2018-2019, n° 1361/1, pp. 7-9.

– Planifier des équipements collectifs pour la fonction scolaire en suffisance dans les outils de planification territoriale et informer la Communauté française des équipements collectifs dédiés à la fonction scolaire planifiés sur le territoire régional ;

– Faciliter l'octroi des autorisations urbanistiques et environnementales pour les établissements scolaires et ce tant pour des occupations temporaires et que pour des occupations définitives ».

– L'article 11, alinéa 1^{er}, qui entend mettre en place un groupe de travail « en vue de soutenir la bonne réalisation des projets de création et de rénovation d'établissements scolaires sur le territoire régional, en cohérence avec les ambitions régionales en termes de performance énergétique des bâtiments », sans que les compétences mises en œuvre – et dès lors la composition de ce groupe – ni ses missions concrètes ne soient clairement précisées.

– L'article 12 en ce qu'il prévoit que

« la Région et la Communauté française s'engagent à collaborer à une meilleure intégration des établissements scolaires dans la ville au bénéfice des usagers de l'établissement scolaire et des habitants où ce dernier est implanté »

et

« à l'amélioration de la qualité des abords d'écoles et des cours de récréation en tenant comptes des paramètres de qualité liés à la sécurité, la convivialité, l'environnement et l'identité scolaire ».

– L'article 16 qui prévoit l'élaboration d'un « plan de promotion du métier d'enseignant pour le territoire bruxellois, en phase avec les initiatives destinées à lutter contre la pénurie d'enseignants développées par la Communauté française », lequel doit « à minima » prévoir « des stratégies ciblées pour faire connaître les spécificités du métier d'enseignant (types de recrutements, gestion de la carrière...), la mobilisation de l'enseignement de promotion sociale et des dispositifs régionaux d'emploi et de formation, la formalisation de la communication et de l'échange d'informations entre les acteurs de l'enseignement, de la formation et de l'emploi ».

– L'article 18 qui prévoit que la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Commission communautaire française développent conjointement « un cadre d'action assurant la coordination des intervenants en matière de lutte contre le décrochage scolaire » et qui « comportera différentes mesures qui formeront un ensemble cohérent et qui sera suffisamment flexible pour être adapté à la diversité des besoins des jeunes, aux besoins locaux et à la population locale » en tenant compte « de la Stratégie de réduction du décrochage scolaire et du Plan de lutte contre l'absentéisme des élèves de la Communauté française, de son schéma de suivi et d'accompagnement des élèves en décrochage, et des dispositifs et programmes de lutte contre le décrochage scolaire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

– L'article 22 lequel entend mettre sur pied un Comité d'expertise Accrochage scolaire en Région de Bruxelles-Capitale « composé des acteurs-clés » et qui vise à « l'échange d'informations et de pratiques, le développement de synergies et de complémentarités entre acteurs et dispositifs, la mise en réseau des acteurs ».

– L'article 23 où les parties s'engagent à élaborer des « stratégies », à mettre en place un groupe de travail « en vue de promouvoir les partenariats entre écoles et entre enseignants des deux Communautés et la formation d'enseignants bilingues » ou encore « à favoriser l'apprentissage des langues en dehors du temps scolaire en mobilisant les dispositifs existant de soutien aux activités parascolaires ». La notion de stratégie renvoie-t-elle à la définition d'une vision politique commune ou implique-t-elle la définition d'actions concrètes impliquant des droits et obligations ?

– L'article 30 de l'accord qui prévoit que la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française « soutiennent les initiatives de la Communauté française » visant notamment « à promouvoir [...] l'accès à un service d'accueil extrascolaire et/ou de soutien scolaire de qualité, ainsi que l'organisation d'activités culturelles et sportives dans et autour des écoles en dehors des heures de cours ». Le troisième tiret de cette disposition est par ailleurs susceptible d'emporter d'importantes implications financières pour la Communauté, ce qui n'est pas admissible, tout particulièrement au vu de l'article 24, § 5, de la Constitution, en ce qu'il confie au Gouvernement le soin de déterminer l'échéancier progressif de mise en œuvre d'« un accès gratuit au matériel et à l'équipement scolaire ».

1.6. L'accord de coopération examiné doit dès lors être fondamentalement revu en manière telle que les éléments essentiels des mesures en projet et des obligations de chacune des parties soient clairement précisés, dans le respect du principe de légalité.

1.7. Il en découle qu'au regard de la version actuelle de l'accord de coopération, il est peu aisé pour la section de législation d'identifier avec précision les compétences que les parties à l'accord entendent spécifiquement mettre en œuvre pour chacune des dispositions de l'accord. Ce constat vaut d'autant plus en l'espèce que l'exposé des motifs et le commentaire des articles sont peu étoffés et dès lors peu éclairants à cet égard. Une réserve identique doit être formulée en ce qui concerne l'accomplissement des formalités préalables obligatoires dont l'examen n'a pas pu être mené de manière satisfaisante compte tenu de la rédaction peu précise de l'accord de coopération.

1.8. C'est sous réserve de cette observation fondamentale que la section de législation formule les observations générales et particulières suivantes.

2. Il y a lieu de rappeler que, 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 de l'une d'entre elles dans le cadre de l'exercice conjoint de compétences propres.

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 leurs¹³. Il est toutefois rappelé que dans ce cas, les parties doivent veiller à ce que chacune d'elles participe aux charges financières de ces services et institutions, de manière proportionnelle à la mise en œuvre de ses compétences matérielles concrétisées dans l'accord de coopération¹⁴.

En l'espèce, l'accord de coopération entend charger l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale d'accomplir certaines missions pour le compte, notamment, des autres parties¹⁵ et vise à mettre en place des collaborations, dont certaines donneront lieu à la mise en place de groupes de travail ou comité¹⁶.

À propos de la façon dont les différentes collaborations instaurées par l'accord de coopération seront financées, la déléguée du Ministre-Président a expliqué :

« Les collaborations faisant l'objet de l'accord de coopération sont pour la plupart d'ores et déjà mises en œuvre par les administrations concernées. Elles seront dès lors financées dans le cadre de leurs dotations / budgets respectifs ».

Le fait que les collaborations consacrées par l'accord de coopération soient déjà existantes ne constitue pas un motif de justification adéquat.

L'accord de coopération sera dès lors revu pour préciser la répartition de la charge financière relative aux collaborations en projet.

3. L'avant-projet, outre qu'il charge directement l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale d'accomplir certaines missions pour le compte, notamment, des autres parties, prévoit également que les « administrations compétentes » de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Communauté française et de la Commission communautaire française « collaborent » au sujet des mesures en projet, étant entendu que ces collaborations seront précisées dans le cadre de conventions de collaborations « validées » par les Gouvernements¹⁷.

Ces dispositions appellent les observations suivantes.

¹³ Voir, en ce sens l'avis 65.113/VR donné le 25 février 2019 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 mai 2019 'portant assentiment à : l'accord de coopération du 20 décembre 2018 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, et modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants', *Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2018-2019, n° B-162/1, pp. 9-11.

¹⁴ Voir en ce sens l'avis 73.285/VR donné le 16 juin 2023 sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune « relatif à l'adoption et à la mise en œuvre du plan social santé intégré bruxellois », *Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2023-2024, n° 128/1, pp. 14-20.

¹⁵ Voir par exemple les articles 5, 8, § 1^{er}, 19, § 2, 25, § 1^{er}, et 26, § 2, de l'accord de coopération.

¹⁶ Voir les articles 11, 16 et 22 de l'accord de coopération.

¹⁷ Voir les articles 4, § 2, 16, § 1^{er}, et 17, § 2, de l'accord de coopération.

Ces dispositions sont rédigées comme si les Gouvernements ou Collège et leurs administrations respectives formaient deux corps distincts, alors que les premiers exercent un pouvoir hiérarchique sur les seconds et que, dans une procédure administrative, il n'y a pas lieu de les distinguer. Il y a d'autant moins lieu d'opérer cette distinction qu'il est de la nature même de l'administration d'être au service du Gouvernement et de ses membres et de remplir, notamment, les missions de préparation d'un projet de convention de collaboration.

En outre, si les conventions de collaboration se limitent à régler les modalités pratiques de l'exécution des missions confiées aux différentes parties, les dispositions en projet qui prévoient leur « validation » par les Gouvernements respectifs ne soulèvent pas d'objection sur le plan juridique. Si, au contraire, ces accords sont destinés à contenir des dispositions de portée normative, elles doivent, sous réserve de l'observation générale concernant le principe de légalité issu des différentes normes constitutionnelles applicables en l'espèce, prendre la forme d'accords de coopération d'exécution¹⁸. La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les références faites aux protocoles d'accord¹⁹ qui, dans la mesure où ils auraient vocation à exécuter l'accord de coopération, doivent être qualifiés d'accords de coopération d'exécution.

Enfin, il convient de rappeler qu'une disposition de niveau législatif, tel un accord de coopération par l'effet de l'assentiment qui lui est donné, ne peut en principe pas confier directement des missions d'exécution à un service administratif. Il ne peut alors désigner à cet effet que le Gouvernement ou le Collège qui, le cas échéant, pourra déléguer ces missions.

L'accord de coopération sera revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

1.1. L'article 1^{er}, 2°, de l'accord de coopération définit la notion de bâtiments scolaires comme suit :

« Bâtiments scolaires : biens immeubles, bâtis ou non, hébergeant en tout ou en partie les établissements scolaires, internats ou centres psycho-médico-sociaux affectés à l'enseignement à l'exclusion de l'enseignement supérieur, tels que définis à l'article 1^{er}, 3°, du décret du 5 juillet 1993 ».

1.2. Le décret du 5 juillet 1993 'portant création de six sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics' a été adopté, comme le précise son article 2, « [e]n vue d'optimiser l'administration des biens

¹⁸ Voir en ce sens l'avis 72.205/VR donné le 25 octobre 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 28 septembre 2023 'portant assentiment à l'accord de coopération du 5 janvier 2021 entre les Ministres de l'Agriculture de l'Etat fédéral et des Régions concernant la répartition des missions pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux', *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1391/1, pp. 46-52.

¹⁹ Voir les articles 20, 24, 27, § 1^{er}, alinéa 3, de l'accord de coopération.

immeubles affectés à l'enseignement de la Communauté et à l'enseignement officiel subventionné »²⁰.

Il en résulte que les dispositions de l'accord de coopération se référant à la notion de « bâtiments scolaires » devraient être interprétées comme se référant uniquement aux bâtiments affectés à l'enseignement de la Communauté et à l'enseignement officiel subventionné, à l'exclusion de l'enseignement libre subventionné.

Si telle est effectivement l'intention des auteurs de l'accord de coopération, ce qui ne se déduit pas des dispositions de l'accord ni du commentaire des articles, ils doivent être en mesure d'exposer la raison pour laquelle les dispositions précitées ne devraient pas s'appliquer à l'enseignement libre subventionné, en tenant compte des exigences découlant du principe d'égalité et de non-discrimination.

1.3. Le décret du 5 juillet 1993 porte sur les établissements scolaires affectés à l'« enseignement », obligatoire ou non.

Il en résulte, par exemple, que les établissements affectés à l'enseignement secondaire de promotion sociale seraient visés par le décret du 5 juillet 1993.

Les auteurs de l'accord de coopération s'assureront que leur intention est effectivement de viser ces types d'enseignement dans les dispositions de celui-ci qui utilisent la notion de « bâtiments scolaires » alors que les termes d'« établissement scolaire » et de « projets de création de places scolaires », respectivement définis à l'article 1^{er}, 6^o et 16^o, de l'accord de coopération, semblent exclure l'enseignement non obligatoire.

Il en résulterait que certaines dispositions de l'accord de coopération seraient applicables à l'enseignement, obligatoire ou non, alors que d'autres ne le seraient qu'à l'égard de l'enseignement obligatoire, ce qui paraît peu cohérent.

1.4 L'article 1^{er}, 2^o, de l'accord sera réexaminé à la lumière de cette observation.

2. La précision figurant à l'article 1^{er}, 20^o, de l'accord de coopération selon laquelle les « zones [d'intervention prioritaire] sont élaborées en tenant compte des périmètres où l'offre de places scolaires ou d'accueil de la petite enfance est inférieure à la demande mais également d'autres facteurs pouvant s'avérer utiles pour la mise en œuvre de politiques, tels que l'accessibilité en transports en commun, la disponibilité foncière ou de bâtiments, la présence de projets de logements de grande ampleur, etc.) » reprend plusieurs éléments qui visent en réalité à imposer un comportement donné.

Il convient d'éviter de faire figurer des prescriptions à caractère normatif dans une définition.

Par conséquent, ces prescriptions figureront dans les dispositions pertinentes du texte qui abordent le sujet de ces zones.

²⁰ Voir également C.C., 3 novembre 1994, n° 79/94, B.6.

3. L'article 1^{er}, 2° à 4°, se réfère à des textes normatifs dont l'intitulé complet n'est pas reproduit, ce à quoi il convient de remédier.

Article 5

La question se pose de savoir si la Commission communautaire française ne devrait pas être associée aux inventaires mentionnés dans la disposition examinée compte tenu de l'article 2 du décret I de la Communauté française du 5 juillet 1993 'relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', qui permet à la Commission communautaire française de déterminer, par décret, conjointement avec la Communauté française, les modalités selon lesquelles elle exerce « la compétence de créer, financer et contrôler conjointement avec la Communauté française des organismes publics chargés d'acquérir, d'administrer et d'aliéner des biens immeubles, bâtis ou non, hébergeant en tout ou en partie des établissements scolaires, internats et centres psycho-médico-sociaux affectés à l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, à l'exclusion de l'enseignement supérieur ».

Il en va d'autant plus ainsi que la Commission communautaire française est visée à l'article 6 de l'accord de coopération, en ce qui concerne les états des lieux de l'état des bâtiments scolaires.

L'article 5 sera réexaminé en conséquence.

Article 6

À la question de savoir si les états des lieux de l'état des bâtiments scolaires seront effectués dans le respect des règles de compétences de chacun, ce qui implique, par exemple, que la Région de Bruxelles-Capitale ne puisse pas contrôler le respect des normes physiques imposées par la Communauté française en matière de bâtiments scolaires ²¹, la déléguée du Ministre-Président a précisé :

« L'ensemble des dispositions de l'accord de coopération seront mises en œuvre dans le respect des compétences de chacun (cf. Article 2) ».

Il en est pris acte.

Article 9

À l'alinéa 2, les mots « paragraphe précédent » sera remplacé par les mots « alinéa 1^{er} ».

²¹ Voir en particulier l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 février 2014 'fixant les règles qui déterminent le besoin en constructions nouvelles ou extensions et les normes physiques et financières pour les bâtiments scolaires, internats et centres psycho-médico-sociaux'.

Article 10

Si les obligations figurant à l'article 10, § 1^{er}, tirets 3 à 6, que la Région de Bruxelles-Capitale s'engage à exécuter apparaissent pour la plupart être en lien avec ses compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la question se pose de savoir comment ces engagements se réaliseront concrètement en manière telle que la Région ne finance pas de manière indirecte les infrastructures scolaires.

Il ressort en effet de l'article 127, § 1^{er}, de la Constitution que relève des compétences dévolues au législateur communautaire, l'enseignement, en ce compris l'organisation de l'enseignement et le financement des infrastructures scolaires.

Les mesures précitées ne sont admissibles que si elles n'empiètent pas sur cette compétence.

La question se pose à cet égard de savoir si, par l'engagement de « maintenir une offre de terrains et de bâtiments disponibles », la Région de Bruxelles-Capitale s'engage, à des conditions financières avantageuses, à mettre à disposition des pouvoirs organisateurs des terrains et des bâtiments en vue d'y construire un bâtiment scolaire.

En ce qui concerne la planification « des équipements collectifs pour la fonction scolaire », se pose la question de savoir si la Région de Bruxelles-Capitale, ce faisant, entend entreprendre des opérations, le cas échéant à travers des subventions régionales, visant à financer des travaux qui, eu égard à leur nature ou leur fonction, doivent être considérés comme faisant partie intégrante d'un bâtiment scolaire.

L'engagement de la Région de Bruxelles-Capitale à « offrir un service de soutien [...] dans la réalisation concrète de l'investissement via notamment l'assistance à la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'ouvrage déléguée » suscite également des difficultés.

En ce qui concerne l'assistance à la maîtrise d'ouvrage déléguée, se pose la question de savoir si les services de « soutien » ne portent que sur des éléments de l'investissement projeté strictement en lien avec les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale ou s'ils concernent également d'autres aspects de la réalisation de l'investissement, comme, par exemple, le lancement et l'attribution d'un marché public ou l'examen de la conformité du bâtiment au regard des exigences techniques imposées par la Communauté française en matière de bâtiments scolaires, ce qui ne serait pas admissible. Dans ce contexte, la question se pose également de savoir si les services ainsi prestés seront rémunérés ou non et, le cas échéant, dans quelle mesure. La question de la conformité de la prestation de ces services au regard des exigences découlant du droit des marchés publics se pose également.

La maîtrise d'ouvrage déléguée, qui implique, d'après l'article 1^{er}, 8°, de l'accord de coopération, que le pouvoir organisateur concerné confie aux services de la Région de Bruxelles-Capitale le mandat « d'exercer en son nom et pour son compte pour toute ou une partie de ses responsabilités et prérogatives de maître d'ouvrage », va au-delà de la simple assistance des pouvoirs organisateurs et ne présente en l'état pas un lien suffisant avec les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale pour que son intervention puisse être admise.

Les auteurs de l'accord de coopération doivent être en mesure de justifier que les engagements précités relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 16

La disposition examinée ne contient qu'un seul paragraphe. La mention d'un « § 1^{er} » sera omise.

Articles 17 à 22

1. L'article 18, § 1^{er}, énonce :

« La Région, la Communauté française et la Commission communautaire française développent conjointement un cadre d'action assurant la coordination des intervenants en matière de lutte contre le décrochage scolaire en Région de Bruxelles-Capitale. Ce cadre d'action mobilise notamment les compétences d'enseignement, de jeunesse, d'aide à la jeunesse, de prévention, de sécurité, de cohésion sociale, d'emploi et de formation et de statistiques ».

D'après le préambule de l'accord de coopération, la Région de Bruxelles-Capitale disposerait de compétences en matière de « sécurité » et de « prévention », lesquelles seraient mises en œuvre dans les dispositions examinées.

Il convient néanmoins de constater que la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose pas, en tant que telle, de compétences propres dans ce cadre mais qu'elle exerce celles de l'agglomération bruxelloise.

L'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' énonce en effet :

« Sans préjudice des alinéas 2 à 4 et sans préjudice de l'application de l'article 53 de la présente loi, les attributions du Conseil et du collège de l'agglomération bruxelloise sont exercées respectivement par le Parlement et le Gouvernement visés à l'article 1^{er}, dans le respect des règles de fonctionnement établies au Livre premier, à l'exception de l'article 37 de la présente loi.

Les attributions visées à l'article 4, § 2^{quater}, 1^o, 2^o et 7^o, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes sont exercées par le président du gouvernement visé à l'article 34.

Le gouvernement attribue à un haut fonctionnaire qu'il désigne, sur l'avis conforme du gouvernement fédéral, certaines de ces missions, en particulier celles relatives à la sécurité civile et à l'élaboration des plans relatifs aux situations d'urgence, et à l'exclusion de celles relatives au maintien de l'ordre, à la coordination de la sécurité et à l'harmonisation des règlements communaux de police. Si l'avis du gouvernement fédéral n'est pas rendu dans les quarante jours de la notification par le gouvernement de région de la proposition de nomination, il est réputé être favorable.

Les attributions visées à l'article 4, § 2^{quater}, 3^o et 4^o, de la même loi sont exercées par le gouvernement visé à l'article 34 ».

L'article 4, § 2^{quater}, de la loi du 26 juillet 1971 'organisant les agglomérations et les fédérations de communes', énonce ce qui suit :

« L'agglomération bruxelloise :

1° exerce les compétences visées aux articles 128 et 129 de la loi provinciale, ainsi que les compétences qui, dans des lois particulières, sont attribuées au gouverneur de province, sauf si ces lois particulières en disposent autrement ;

2° coordonne les politiques de sécurité et, dans ce cadre, assure et coordonne l'observation et l'enregistrement de la criminalité ;

3° élabore le plan régional de sécurité, visé à l'article 37^{bis} de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ;

4° exerce la tutelle sur les budgets des zones de police ;

5° encourage la mutualisation de services administratifs des zones de police ainsi que le recours par celles-ci à la centrale d'achat pour l'acquisition de matériel ;

6° coordonne les politiques de prévention ;

7° propose un texte d'harmonisation des règlements de police, dans le respect des spécificités communales ».

Il y a cependant lieu de constater que, d'après l'article 52 de la loi spéciale du 12 janvier 1989,

« [l]es compétences visées à l'article 48 de la présente loi sont exercées par voie de règlements, en ce qui concerne le Parlement, et par voie d'arrêtés, en ce qui concerne le Gouvernement ».

L'article 92^{bis}, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit cependant que

« [l]es accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret » ²².

Il résulte de ce qui précède que la Région de Bruxelles-Capitale ne peut conclure l'accord de coopération examiné en tant qu'il met en jeu les compétences de l'agglomération bruxelloise dès lors que cet accord nécessite un assentiment par voie législative, ce que ne peut accomplir la Région de Bruxelles-Capitale compte tenu des termes de l'article 52 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ²³.

²² En vertu de l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, moyennant les adaptations nécessaires.

²³ Voir dans un sens similaire l'avis 27.261/4 donné le 2 mars 1998 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « fixant les règles de fonctionnement du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la région de Bruxelles-Capitale » dans lequel la section de législation a conclu à l'irrecevabilité de la demande d'avis dans les termes suivants : « En conséquence, la plupart des dispositions contenues dans le présent projet ressortissent à la compétence de l'Agglomération bruxelloise et doivent être prises par la Région de Bruxelles-Capitale agissant en tant qu'Agglomération bruxelloise sous la forme d'un règlement, qui n'a pas à être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État ».

Les compétences de sécurité et de prévention ne peuvent dès lors être mises en œuvre dans l'accord de coopération examiné et ne peuvent justifier l'intervention de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire et l'abandon scolaire.

2. S'agissant des compétences relatives à la « cohésion sociale » qui seraient également mises en œuvre dans la disposition examinée, la section de législation a déjà observé :

« [...] chaque niveau de pouvoir peut prendre des mesures en vue de générer ou de garantir une forme de cohésion sociale ou sociétale telle que définie par le texte en projet : ainsi, cette 'cohésion sociale' ne constitue pas une matière en soi, dont le contour et le contenu auraient été définis par le Constituant ou le législateur spécial ; elle relève plus de la notion d'« objectif » que de celle de « matière ».

Rien ne s'oppose dès lors à ce que la Région de Bruxelles-Capitale poursuive un objectif de cohésion sociale, pourvu qu'à cette fin, elle se limite à prendre des mesures ayant pour objet de régler ou de mettre en place des régimes de subvention de certaines actions, opérations ou activités, qui se rattachent à une matière qui relève de ses compétences, telles qu'elles lui ont été attribuées par le Constituant et le législateur spécial »²⁴.

Il en résulte que la « cohésion sociale » n'est pas en soi constitutive d'une compétence dévolue à une entité en particulier et que l'autorité qui entend poursuivre un tel objectif doit pouvoir justifier d'un lien entre celui-ci et ses propres compétences matérielles.

Une remarque similaire s'impose en ce qui concerne « les statistiques ».

3. Enfin, il y a lieu de rappeler que la loi spéciale du 8 août 1980 précise également, à propos de la compétence régionale pour le financement des missions à remplir par les communes, que cette compétence ne comprend pas le financement des missions confiées aux communes lorsqu'elles se rapportent à une matière qui est de la compétence des communautés²⁵⁻²⁶.

4. Il résulte de ce qui précède qu'à l'exception de l'article 21 de l'accord de coopération, lequel peut être justifié au regard de sa compétence en matière d'emploi, la section de législation n'aperçoit pas à quel titre la Région de Bruxelles-Capitale pourrait intervenir dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire et l'abandon scolaire, telle qu'elle est organisée par les articles 17 à 22 de l'accord de coopération.

L'intérêt que porte la Région de Bruxelles-Capitale à la qualification des futurs demandeurs d'emploi ne lui confère pas la compétence d'intervenir dans les matières liées à l'enseignement²⁷.

Les articles 17 à 22 seront revus au regard de ces observations.

²⁴ Avis 64.998/4 donné le 14 février 2019 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 mai 2019 'relative au Contrat École', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-840/1, pp. 30-39.

²⁵ Article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

²⁶ Voir en ce sens l'avis 64.998/4. Voir également C.C., 8 décembre 2011, n° 184/2011, B.7.1. à B.7.3.

²⁷ Voir en ce sens l'avis 30.102/2.

Article 23

1. La section de législation n'aperçoit pas à quel titre la Région de Bruxelles-Capitale ou la Commission communautaire française disposeraient de compétences « en vue de promouvoir les partenariats entre écoles et entre enseignants des deux Communautés et la formation d'enseignants bilingues ».

L'alinéa 2, 3°, sera revu en conséquence.

2.1. Le commentaire de l'article ne permet pas de cerner avec précision ce qu'il convient d'entendre, à l'alinéa 2, 4°, par « activités parascolaires » et sur la base de quelle compétence la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française pourraient « mobilis[er] les dispositifs existant[s] de soutien aux activités parascolaires ».

2.2. Interrogée sur ce point, la déléguée du Ministre-Président a expliqué :

« En matière d'activités parascolaires, le soutien aux activités parascolaires se concrétise en Région de Bruxelles-Capitale par les dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire gérés par le Service École et vie étudiante de perspective.brussels. Les compétences mobilisées sont celles de l'aménagement du territoire (Article 6, §1^{er}, Titre I de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 08/08/1980) ».

La section de législation n'aperçoit pas le lien entre l'aménagement du territoire et les dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire.

Ce n'est qu'à la condition de pouvoir établir ce lien que l'intervention de la Région de Bruxelles-Capitale au titre de sa compétence en matière d'aménagement du territoire peut être admise.

2.3. En ce qui concerne la compétence de la Commission communautaire française, la déléguée du Ministre-Président a expliqué ce qui suit :

« Par ailleurs, la COCOF poursuit un objectif de cohésion sociale (Décret du 30/11/2018 relatif à la cohésion sociale qui fixe les axes prioritaires, dont l'accompagnement à la scolarité et à la citoyenneté des enfants et des jeunes).

Enfin, d'une part, les activités parascolaires pédagogiques soutenues par la COCOF sont principalement des écoles de devoirs et des actions de soutien à la scolarité et, d'autre part, la COCOF veille au développement de la politique d'Accueil Temps Libre (ATL) en collaboration avec les coordinations ATL bruxelloises, l'ONE et les différentes administrations et autorités communales. Les spécificités bruxelloises, l'évolution des familles et l'épanouissement des enfants sont au centre de la réflexion (décret du 03/07/2003 relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire) ».

Ces explications ne permettent pas à la section de législation de conclure à la compétence de la Commission communautaire française pour intervenir en l'espèce dès lors que les écoles de devoirs et l'accueil temps libre relèvent de la compétence de la Communauté française, ces domaines étant respectivement régis par le décret de la Communauté française du 28 avril 2004 'relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoir' et par le décret de la Communauté française du 3 juillet 2003 'relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire'.

Il convient en outre de rappeler que le décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' n'a pas transféré à la Commission communautaire française l'exercice de la compétence en matière de politique de la jeunesse, visée à l'article 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, ni l'exercice de la compétence relative aux matières de la formation postsecondaire, parascolaire, artistique, intellectuelle, morale et sociale, visées à l'article 4, 12° à 14°, de la même loi spéciale.

Enfin, la section de législation a observé, au sujet de l'avant-projet devenu le décret du 30 novembre 2018 'relatif à la cohésion sociale', ce qui suit :

« La ligne de démarcation entre les matières qui relèvent de la compétence de la Communauté française et celles qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire française n'est pas évidente à tracer, dans la mesure où les politiques menées par ces deux autorités se recoupent.

Ainsi, eu égard aux axes prioritaires retenus (article 4) par la Commission communautaire française en matière de cohésion sociale et aux orientations spécifiques (article 10) que peuvent poursuivre les opérateurs agréés, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à ce que sa compétence en matière de cohésion sociale n'empiète pas sur des politiques mises en œuvre par la Communauté française sur le territoire bruxellois, sur la base de l'article 4, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', notamment en matière d'écoles de devoirs²⁸, d'éducation permanente²⁹, de citoyenneté et d'interculturalité³⁰⁻³¹.

Il y a lieu de considérer toutefois que la circonstance qu'une norme décréte, adoptée par le législateur de la Commission communautaire française dans l'exercice de ses compétences, peut avoir pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif par ailleurs

²⁸ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Voir le décret du 28 avril 2004 'relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs'.

²⁹ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Voir le décret du 17 juillet 2003 'relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente'.

³⁰ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir le récent décret du 8 mars 2018 'relatif à la promotion de la Citoyenneté et de l'Interculturalité'.

³¹ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Voir M. EL BERHOUMI, B. VANLEEMPUTTEN et N. BONBLED, « Le droit des politiques sociales et de santé de la Commission communautaire française », in *Le droit bruxellois – Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 1500.

poursuivi par le législateur communautaire dans l'exercice de ses compétences propres ne peut entraîner, à elle seule, une violation des règles répartitrices de compétence par le législateur de la Commission communautaire française. Il en irait toutefois autrement si, en adoptant une telle mesure, ce législateur rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences ³².

Ceci ne paraît pas être le cas en l'espèce pour autant que le décret soit correctement implémenté » ³³.

Les auteurs de l'accord de coopération doivent être en mesure de justifier l'intervention de la Commission communautaire française pour soutenir des activités parascolaires à la lumière de ce qui précède.

2.4. L'alinéa 2, 4°, sera revu en conséquence.

Article 25

La section de législation n'aperçoit pas à quel titre la Commission communautaire française serait compétente pour participer à intervalles réguliers à la réalisation d'un monitoring de la demande de places d'accueil de la petite enfance.

À défaut de justification sur ce point dans le respect des règles de répartition des compétences, le paragraphe 2 sera adapté afin de ne viser que la Communauté française et la Région de Bruxelles-Capitale.

Articles 27 et 29

1.1. Interrogée sur les compétences mises en œuvre par la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre des articles 24 à 29, la déléguée du Ministre-Président a précisé ce qui suit :

« Les compétences mises en œuvre relèvent principalement de l'aménagement du territoire (Article 6, § 1^{er}, Titre I de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 08/08/1980), via perspective.brussels (Bureau bruxellois de la Planification – BBP) et particulièrement son Service École et Vie Étudiante (SEVE) et l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA).

La Région ne dispose pas de compétence pour développer des initiatives visant le développement de l'offre de l'accueil de la petite enfance ou à garantir l'encadrement suffisant, mais produit un travail d'objectivation des besoins. Au même titre que pour la création de places scolaires, le SEVE réalise un travail de facilitation de la création de places en crèches et via la mise en place d'un monitoring de l'offre et de la demande de places en crèche en Région de Bruxelles-Capitale, en collaboration avec les Communautés et les commissions communautaires en tenant compte d'une étude segmentée de l'offre et de la demande. En soutien à ces politiques, l'IBSA développe, sur base des données de la Communauté française (ONE) et de la Communauté flamande (Kind & Gezin), des études

³² Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Voir en ce sens, C.C., 10 juillet 2008, arrêt n° 101/2008, considérant B.10.1.

³³ Avis 63.907/2/V donné le 6 août 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 30 novembre 2018 'relatif à la Cohésion sociale', *Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2018-2019, n° 110/1, pp. 24-27.

et données permettant d'avoir une vue du taux de couverture en région de Bruxelles-Capitale. Les missions du Service École et Vie Étudiante ont été confirmées dans le cadre de la Stratégie GO4Brussels 2030.

Par ailleurs, la Région intervient également en soutien de la Communauté française en matière d'accueil de la petite enfance à travers sa politique d'aide à l'emploi pour financer les puéricultrices et les puériculteurs (postes ACS). La Commission communautaire française intervient également, pour le financement des infrastructures.

Enfin, l'article 10 du protocole d'accord entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française, la Communauté française et l'Office de la Naissance et de l'Enfance relatif à la création de places d'accueil de la petite enfance pour la période 2021-2026 signé en décembre 2021 prévoit de conclure ultérieurement un accord de coopération visant à doter les gouvernements compétents d'un cadre de collaboration plus structurel pour assurer le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance dans le cadre du programme bruxellois pour l'enseignement et l'enfance ».

1.2. Comme l'indique la déléguée du Ministre-Président,

« La Région ne dispose pas de compétence pour développer des initiatives visant le développement de l'offre de l'accueil de la petite enfance ou à garantir l'encadrement suffisant, mais produit un travail d'objectivation des besoins »³⁴.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas à quel titre la Région de Bruxelles-Capitale interviendrait pour élaborer des critères de recevabilité et de sélection des projets de création de places d'accueil de la petite enfance ni à quel titre elle subventionnerait ceux-ci. Le protocole d'accord du 16 décembre 2021 auquel l'article 27, § 1^{er}, alinéa 3, de l'accord de coopération renvoie confirme cette analyse.

À défaut de pouvoir justifier d'un titre de compétence en vue de participer à l'élaboration des critères de recevabilité et à la sélection des projets de création de places d'accueil, la participation de la Région de Bruxelles-Capitale doit être omise des articles 27 et 29, § 1^{er}, de l'accord de coopération.

1.3. En ce qui concerne l'article 29, § 2, si la Région de Bruxelles-Capitale peut effectivement justifier de compétences en matière d'emploi pour soutenir l'engagement de puériculteurs et puéricultrices (par le biais de contrats ACS), elle n'est pas compétente pour déterminer les besoins en encadrement parallèlement au lancement des appels à projets, conjointement avec la Communauté française et la Commission communautaire française.

1.4. L'article 29, § 2, sera adapté afin de tenir compte de ces observations.

Article 30

1. L'article 30, premier tiret, énonce :

« La Région, la Communauté française et la Commission communautaire française collaborent au développement d'une politique globale favorisant la lutte contre la pauvreté

³⁴ Sur les limites des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en la matière, voir également C.C., 8 décembre 2011, n° 184/2011.

et la déprivation des enfants. À cette fin, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française soutiennent les initiatives de la Communauté française visant à promouvoir :

– les expériences-pilotes de repas chaud gratuit composé de produits sains, bio et locaux de saison dans les écoles, afin de tendre vers leur généralisation dans l'enseignement fondamental, également dans un objectif de promotion de la santé des enfants ».

S'agissant de la compétence de la Communauté française de financer des repas au sein des établissements scolaires, il est renvoyé à l'avis 74.005/2/V donné le 9 août 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif au financement de repas complets, gratuits, sains et durables au sein des établissements scolaires d'enseignement fondamental ordinaire ou spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française'.

2. L'article 30, deuxième tiret, énonce :

« La Région, la Communauté française et la Commission communautaire française collaborent au développement d'une politique globale favorisant la lutte contre la pauvreté et la déprivation des enfants. À cette fin, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française soutiennent les initiatives de la Communauté française visant à promouvoir :

[...]

– l'accès à un service d'accueil extrascolaire et/ou de soutien scolaire de qualité, ainsi que l'organisation d'activités culturelles et sportives dans et autour des écoles en dehors des heures de cours ».

Le commentaire de l'article ne permet pas à la section de législation de comprendre comment la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française soutiendront concrètement les différentes initiatives de la Communauté française ni sur la base de quelles compétences ces entités pourraient intervenir pour chacune des activités énumérées à l'article 30, deuxième tiret.

Les auteurs de l'accord de coopération doivent être en mesure d'apporter ces justifications.

3. L'article 30, troisième tiret, énonce :

« La Région, la Communauté française et la Commission communautaire française collaborent au développement d'une politique globale favorisant la lutte contre la pauvreté et la déprivation des enfants. À cette fin, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française soutiennent les initiatives de la Communauté française visant à promouvoir :

[...]

– un accès gratuit au matériel et à l'équipement scolaire selon un échancier progressif de mise en œuvre défini par le Gouvernement de la Communauté française ».

La question se pose de savoir quelle compétence propre de la Région de Bruxelles-Capitale serait mise en œuvre en vue de soutenir les initiatives visant à promouvoir « un accès gratuit au matériel et à l'équipement scolaire selon un échéancier progressif de mise en œuvre défini par le Gouvernement de la Communauté française ».

À ce propos, la déléguée du Ministre-Président a expliqué :

« Les compétences mises en œuvre relèvent principalement de l'aménagement du territoire (Article 6, § 1^{er}, Titre I de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 08/08/1980), via perspective.brussels (Bureau bruxellois de la Planification – BBP). Le SEVE (Service École et Vie Étudiante) et l'IBSA (Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse) de perspective.brussels sont chargés d'élaborer des études et analyses territoriales, afin d'objectiver les besoins et d'identifier des zones d'intervention prioritaires. Par ailleurs, la politique régionale bruxelloise d'accompagnement et de valorisation de la transition numérique est un des outils privilégiés pour améliorer l'employabilité des Bruxellois ».

Le lien entre, d'une part, la compétence relative à l'aménagement du territoire et celle de l'emploi et, d'autre part, l'accès gratuit au matériel et à l'équipement scolaire n'apparaît pas.

Ainsi que cela a déjà été observé plus haut, l'intérêt que porte la Région de Bruxelles-Capitale à une meilleure articulation de l'enseignement aux besoins du monde économique, en ce compris à la qualification des futurs demandeurs d'emploi, ne lui confère pas la compétence d'intervenir dans les dépenses d'enseignement en général ³⁵.

AVANT-PROJET DE DÉCRET DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Dans l'arrêté de présentation, les mots « Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles » seront remplacés par les mots « Le Gouvernement de la Communauté française ».

*

³⁵ Voir l'avis 30.102/2.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de voorontwerpen,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de voorontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN VAN TOEPASSING OP ALLE VOORONTWERPEN

1. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van de preambule, en in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Op een vraag over de vervulling van dat verplichte voorafgaande vormvereiste heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende geantwoord:

“Le texte en l'état n'appelle pas la saisie de l'APD, dans la mesure où il ne contient pas d'éléments de traitement de données personnelles; si cela devait être le cas dans le cadre des conventions de collaboration entre administrations concernées, lesquelles doivent faire l'objet d'une approbation par les Gouvernements et Collège, l'APD serait saisie.”

Die redenering kan evenwel niet worden gevolgd.

De artikelen 17, § 2, eerste lid, 3°, en 21 van het voorliggende samenwerkingsakkoord staan immers verwerkingen van persoonsgegevens toe. Onverminderd de hiernavolgende algemene opmerkingen, kan het feit dat de verwerkingen van persoonsgegevens achteraf nog nader zouden moeten worden omschreven, niet rechtvaardigen dat de raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit wordt uitgesteld.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie en voorontwerpen van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Aangezien het samenwerkingsakkoord een verwerking van persoonsgegevens toestaat, vormen wetgevende handelingen die aan een dergelijk samenwerkingsakkoord instemming verlenen een wetgevingsmaatregel “in verband met de verwerking”, en moeten ze in dat opzicht dan ook om advies worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE VAN TOEPASSING OP DE VOORONTWERPEN VAN DECREET VAN DE
FRANSE GEMEENSCHAP EN VAN DE FRANSE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

2. Artikel 12, § 1, eerste lid, van het kaderakkoord van 27 februari 2014 tot samenwerking tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende het inter-Franstalig overleg inzake gezondheid en bijstand aan personen en betreffende gemeenschappelijke principes die op deze laatsten van toepassing zijn’ luidt als volgt:

“De Regering of het College van de betrokken partij stuurt het ministerieel comité en het overlegorgaan elk voorontwerp van decreet inzake gezondheidszorg of bijstand aan personen vanaf zijn akteneming.”

In zoverre het samenwerkingsakkoord met name op de bijstand aan personen betrekking heeft, moeten de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie erop toezien dat dit vormvereiste wordt vervuld en dat de procedure bedoeld in de artikelen 13 tot 15 van dat samenwerkingsakkoord in acht wordt genomen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN VAN TOEPASSING OP HET VOORONTWERP VAN DECREET VAN DE
FRANSE GEMEENSCHAP

3. Gelet op het voorwerp van het samenwerkingsakkoord, dat er in het bijzonder toe strekt “de bestaande samenwerking (...) te consolideren”, gelet op de aangelegenheden die in het geding zijn en gelet op de financiële implicaties ervan, moet de steller van het voorontwerp erop toezien dat de volgende vormvereisten worden vervuld:

– onderhandeling met het “Overlegcomité tussen de Regering van de Franse Gemeenschap, Wallonie-Bruxelles Enseignement en de federaties van inrichtende machten”, bedoeld in artikel 1.6.5-6 en volgende van het Wetboek voor het basis- en secundair onderwijs;

– onderhandeling met de vakbonden binnen het Onderhandelingscomité van sector IX, het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, afdeling II, en het Onderhandelingscomité voor de statuten van het personeel in het gesubsidieerd vrij onderwijs, volgens de procedure bepaald in het koninklijk besluit van 28 september 1984 ‘tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’;

– raadpleging van de representatieve organisaties van ouders en ouderverenigingen, overeenkomstig artikel 1.6.6-3 van het Wetboek voor het basis- en secundair onderwijs;

– akkoordbevinding van de minister van Begroting, overeenkomstig artikel 33, § 1, eerste lid, 2°, van het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 28 november 2013 ‘tot organisatie van de interne controle en de interne audit met betrekking tot de begroting en de boekhouding, evenals van de administratieve en begrotingscontrole’;

– uitvoering van een gendertest, overeenkomstig artikel 4, tweede lid, 1°, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 7 januari 2016 ‘houdende integratie van de genderdimensie in het geheel van de beleidslijnen van de Franse Gemeenschap’.

4. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en die niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 4/1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

ALGEMENE OPMERKING

Zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt, kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad samenwerken met entiteiten die voor gemeenschapsaangelegenheden bevoegd zijn, zonder die entiteiten daar allemaal bij te betrekken. Een dergelijke asymmetrische samenwerking doet geen moeilijkheden rijzen in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en van federale loyaliteit, wanneer vaststaat dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een reële en daadwerkelijke poging heeft ondernomen om tot een gelijkaardige samenwerking te komen met de andere bevoegde gemeenschapsoverheden.¹

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt dat aan dat vereiste is voldaan.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. In de memories van toelichting bij de voorliggende voorontwerpen staat het volgende:

“De schoolfacilitator bij perspective.brussels, die optreedt als aanspreekpunt om de initiatieven van het Gewest ter ondersteuning van het onderwijs in goede banen te leiden, zorgt er via de uitvoering van zijn opdrachten voor dat er op heel veel vlakken al wordt

¹ Advies 71.902/VR van 27 oktober 2022 over een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie ‘met betrekking tot de goedkeuring en de gecoördineerde uitvoering van het Brussels Geïntegreerd Welzijns- en Gezondheidsplan’.

samengewerkt. De inspanningen om te helpen zorgen voor bijkomende plaatsen op de scholen zijn geleidelijk uitgebreid. Het Brussels Gewest maakt vandaag grote budgetten vrij om het onderwijs en de kinderopvang via zijn bevoegdheden voor ruimtelijke ordening, stedenbouw, stadsvernieuwing, sociale samenhang, preventie, veiligheid, het toezicht op de plaatselijke besturen, energie, leefmilieu, werk, enzovoort te ondersteunen.

Het hoofddoel van het samenwerkingsakkoord is om de bestaande samenwerking en de maatregelen waarmee het Gewest de Franse Gemeenschap wil bijstaan in haar beleid om te voldoen aan de specifieke behoeften van het onderwijs en de kinderopvang in Brussel, te consolideren.

De gezamenlijke verbintenissen die de partijen aangaan, zijn erop gericht:

- 1° projecten voor het creëren van schoolplaatsen te ondersteunen en te begeleiden;
- 2° de school open te stellen voor de buurt en de kwaliteit van de schoolomgeving te verbeteren;
- 3° het beroep van leerkracht te promoten en het lerarentekort aan te pakken;
- 4° schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan;
- 5° het taalonderricht te verbeteren;
- 6° te zorgen voor een toereikend aanbod van kwaliteitsvolle kinderopvangplaatsen dat afgestemd is op de behoeften van het Brussels Gewest;
- 7° armoede en ontbering bij kinderen te bestrijden.”

1.2. De afdeling Wetgeving heeft in haar adviezen 63.373/VR,² 63.399/VR,³ 63.404/VR⁴ en 63.541/VR⁵ het volgende opgemerkt:

“3.4. Uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat samenwerkingsakkoorden die, zoals dat het geval is met het voorliggende samenwerkingsakkoord, betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld zijn, of de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren of de Belgen individueel zouden kunnen binden, pas uitwerking kunnen hebben nadat de betrokken wetgevers daarmee hebben ingestemd.

De noodzaak van voorafgaande instemming betekent onder meer dat de gezamenlijke verplichtingen die de partijen bij een samenwerkingsakkoord op zich nemen, voor zover ze onder de werkingssfeer van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere

² Advies 63.373/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 juni 2019 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3638/001, 68-83.

³ Advies 63.399/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 2 juli 2020 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’, *Parl.St.* Br.Parl. 2019-20, nr. A-138/1, 46-58.

⁴ Advies 63.404/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 3 mei 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1968/1, 41-57.

⁵ Advies 63.541/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 april 2019 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’, *Parl.St.* Parl.D.Gem. 2018-19, nr. 286/1, 35-44.

wet van 8 augustus 1980 vallen, door de betrokken wetgevers gekend moeten zijn op het tijdstip waarop ze hun instemming verlenen. Daaruit volgt dat het akkoord zelf alle regels die de partijen binden moet vermelden, en dat het niet mag worden aangevuld met regels die de in voorkomend geval bij het akkoord opgerichte organen zouden aannemen, met uitzondering van de regels die niet onder de werkingssfeer vallen van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals interne regels die specifiek de werkwijze van de organen betreffen.⁶

3.5. Rekening houdend met het vereiste dat aldus voortvloeit uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de bijzondere wetgever bij de Zesde Staatshervorming beslist om te voorzien in flexibelere samenwerkingsinstrumenten, zoals de gezamenlijke decreten en de gezamenlijke besluiten, die thans zijn opgenomen in artikel 92*bis*/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, of zoals de mogelijkheid om voor de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 – te weten die waaraan de wetgever instemming heeft verleend – erin te voorzien dat de uitvoering ervan zal geschieden bij uitvoerende samenwerkingsakkoorden die gelden zonder dat instemming bij wet of decreet vereist is, een mogelijkheid waarin voorzien is bij het nieuwe derde lid van het voornoemde artikel 92*bis*, § 1, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014. De opzet zelf van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, laat evenwel niet toe dat het vereiste van de instemming van de wetgever, daar waar deze instemming verplicht is, uitgehold wordt of daar in grote mate aan wordt voorbijgegaan als gevolg van de mogelijkheid om thans gebruik te maken van uitvoerende samenwerkingsakkoorden. Zo kunnen het tweede en het derde lid van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 logischerwijze alleen begrepen worden en met elkaar samengaan wanneer in het type samenwerkingsakkoord waarvoor de instemming van de wetgever vereist is, de essentiële regels worden vastgesteld van de aangelegenheid die daarbij geregeld wordt; in de daaropvolgende uitvoerende samenwerkingsakkoorden worden dan alleen de minder essentiële of technische aspecten geregeld. Anders gezegd, artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, bevat op zich een legaliteitsbeginsel met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden die krachtens het tweede lid ervan de instemming behoeven van de wetgever.

Dat beginsel geldt des te meer wanneer de bij het samenwerkingsakkoord geregelde aangelegenheid verband houdt met aangelegenheden die voorbehouden zijn aan de wetgever, zoals bijvoorbeeld de oprichting van gemeenschappelijke instellingen van openbaar nut, die valt onder artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van

⁶ Voetnoot 2 van de geciteerde adviezen: Adv.RvS 49.218/VR van 1 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 7 juni 2012 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre l’État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l’enregistrement, l’évaluation et l’autorisation des substances chimiques, ainsi qu’aux restrictions applicables à ces substances (REACH)’, *Parl.St.* W.Parl. 2011-12, nr. 589/1.

8 augustus 1980.⁷⁻⁸ Hetzelfde geldt wanneer, zoals *in casu*, het samenwerkingsakkoord betrekking heeft op het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, dat gewaarborgd is bij artikel 23 van de Grondwet, en op het eigendomsrecht, dat gewaarborgd is bij artikel 16 van de Grondwet. Bijgevolg kan bij het voorliggende akkoord het gebruik van uitvoerende samenwerkingsakkoorden alleen toegestaan worden op voorwaarde dat in dat akkoord zelf de essentiële aspecten vastgelegd worden aangaande de aangelegenheid die daarbij geregeld wordt.”

1.3. Verschillende bepalingen van het voorliggende samenwerkingsakkoord zijn zo gesteld dat ze niet meer dan een politiek akkoord of een intentieverklaring lijken in te houden.⁹ Zij geven dus niet duidelijk genoeg alle concrete verplichtingen aan die de akkoordsluitende partijen op zich nemen, hetgeen niet aanvaardbaar is in het licht van het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvan de strekking in de voornoemde adviezen in herinnering is gebracht.

Door dat gebrek aan precisie valt met name niet duidelijk te bepalen welke de respectieve bevoegdheden zijn die elk van de partijen bij het samenwerkingsakkoord ten aanzien van elk van de aangegane verbintenissen zal uitoefenen. Louter het feit dat het samenwerkingsakkoord meermaals vermeldt dat de partijen “binnen de uitoefening van hun eigen bevoegdheden” optreden, lost deze moeilijkheid niet op.

1.4. Het wettigheidsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt *in casu* versterkt door het feit dat het voorwerp van verschillende bepalingen van het akkoord onder de toepassing valt van grondwettelijke bepalingen die op hun beurt een wettigheidsbeginsel verankeren, zoals de grondwetsartikelen 22 (recht op eerbiediging van het privéleven), 23 (recht op sociale bijstand, recht op de bescherming van een

⁷ Voetnoot 3 van de geciteerde adviezen: Zie bijvoorbeeld, in die zin, vóór de Zesde Staatshervorming, advies 45.023/2/V, op 8 september 2008 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 januari 2009 ‘houdende instemming met het kadersamenwerkingsakkoord betreffende de alternerende vorming, gesloten te Brussel op 24 oktober 2008 tussen de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie’ (*Parl.St.* Fr.Parl. 2008-09, nr. 615/1), advies 50.243/2, op 26 september 2011 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 20 december 2011 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest tot oprichting van een ‘Ecole d’Administration publique’ (School voor Overheidsbestuur) die gemeenschappelijk is voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest’ (*Parl.St.* Fr.Parl. 2011-12, nr. 281/1) en advies 50.244/2, op 26 september 2011 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 26 januari 2012 ‘tot goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst gesloten op 10 november 2011 tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest tot oprichting van een gemeenschappelijke ‘Ecole d’administration publique’ (Bestuursschool) voor de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest’ (*Parl.St.* W.Parl. 2011-12, nr. 516/1).

⁸ Voetnoot 4 van de geciteerde adviezen: Zie bijvoorbeeld ná de Zesde Staatshervorming, advies 60.720/VR/3-4, op 31 juli 2017 in verenigde kamers verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 12 oktober 2017 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de gedeeltelijke omzetting van Richtlijn 2014/61/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake maatregelen ter verlaging van de kosten van de aanleg van elektronische communicatienetwerken met hoge snelheid’ (*Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 862/1).

⁹ Zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in advies 30.102/2 van 24 mei 2000 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 juli 2000 ‘houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en de Waalse Regering over de financiering van de samenwerking in het kader van gemeenschappelijke beleidsacties, over de Europese Structuurfondsen en de ontwikkeling van cultuurondernemingen’, horen in een samenwerkingsakkoord enkel bepalingen thuis die rechtstreekse gevolgen kunnen hebben, en moeten politieke voornemens of intentieverklaringen betreffende onderhandelingen over aanvullende akkoorden worden geweerd.

gezond leefmilieu en recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing) en 24, § 5 (de inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet).

1.4.1. Uit artikel 22 van de Grondwet volgt aldus dat de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wetgevende norm zelf moeten worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat, ongeacht wat de aard is van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” zijn: 1°) de categorieën van verwerkte gegevens; 2°) de categorieën van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁰

Artikel 17, § 2, eerste lid, 3°, van het samenwerkingsakkoord voorziet evenwel in de uitwisseling van informatie “over de opvolging van de niet-ingeschreven jongeren”, en artikel 21 van het akkoord bepaalt dat de Franse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich ertoe verbinden hun respectieve “gegevensbanken te koppelen om te achterhalen welke jongeren geen diploma hebben en niet aan een school of als werkzoekende zijn ingeschreven teneinde hen toe te leiden naar een hervatting van hun studies, een opleiding of werk”. Dat impliceert onvermijdelijk verwerkingen van persoonsgegevens, waarvan de essentiële elementen in het samenwerkingsakkoord zelf dienen te worden vastgesteld, wat niet het geval is.

1.4.2. Artikel 24, § 5, van de Grondwet bepaalt het volgende:

“De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet”.

Het Grondwettelijk Hof heeft over die bepaling het volgende geoordeeld:

“B.14.1. (...)

Die bepaling drukt de wil uit van de Grondwetgever om aan de bevoegde wetgever de zorg voor te behouden een regeling te treffen omtrent de essentiële aspecten van het onderwijs, wat de inrichting, de erkenning of subsidiëring betreft, doch verbiedt niet dat onder bepaalde voorwaarden bevoegdheden aan andere overheden worden toegekend.

B.14.2. Uit artikel 24, § 5, van de Grondwet volgt niet dat de decreetgever slechts bevoegdheden zou kunnen verlenen aan de gemeenschapsregering. Hij kan ook andere overheden met uitvoerende taken belasten of hun een beslissingsbevoegdheid toekennen, op voorwaarde dat hij daarbij de hem toegekende grondwettelijke bevoegdheid niet overschrijdt of miskent.

B.14.3. Artikel 24, § 5, van de Grondwet vereist dat die toegekende bevoegdheden slechts op de tenuitvoerlegging van de door de decreetgever zelf vastgestelde beginselen betrekking hebben. Zodoende kan een gemeenschapsregering of een andere overheid de onnauwkeurigheid van die beginselen niet opvangen noch onvoldoende omstandige beleidskeuzes verfijnen.”¹¹

¹⁰ Advies 70.542/AV van 24 december 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de verplichte vaccinatie tegen COVID-19 van gezondheidszorgbeoefenaars’, opmerkingen 62 en 63, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2533/001, 98-99. GwH 13 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.; GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

¹¹ Zie met name GwH 11 januari 2006, nr. 2/2006, B.14.1 tot B.14.3.

Aangezien het voorliggende samenwerkingsakkoord grotendeels betrekking heeft op het onderwijs, dient het wettigheidsbeginsel dat vervat ligt in artikel 24, § 5, van de Grondwet te worden toegepast op de maatregelen en de verplichtingen die daarmee verband houden, zoals die welke worden voorzien in de artikelen 9, 11 en 14, 2°, en in de hoofdstukken 5, 6, 7 en 9 van het samenwerkingsakkoord.

Zoals hierboven reeds werd gesteld, is het samenwerkingsakkoord evenwel in zeer algemene en zelfs programmatorische bewoordingen gesteld, waardoor het moeilijk wordt de concrete draagwijdte te achterhalen van de ontworpen verplichtingen en maatregelen. Alle bepalingen met betrekking tot het onderwijs blijven vaag en onduidelijk en voorzien voorts geen enkele machtiging aan de regeringen om uitvoerende samenwerkingsakkoorden te sluiten. Ten slotte: zelfs al zou de regering een machtiging in die zin worden verleend, dan nog zouden de essentiële elementen van de geregelde aangelegenheid nader moeten worden bepaald in het samenwerkingsakkoord.

1.4.3. Gelet op het wettigheidsbeginsel dat in aangelegenheden inzake cultuur, leefmilieu en sociale bijstand voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet, staat het aan de wetgever om de delegaties die hij aan de uitvoerende macht verleent, af te bakenen door zelf de volgende elementen voldoende te regelen in het samenwerkingsakkoord: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet.¹²

Zo rijst bijvoorbeeld de vraag wat men dient te verstaan onder de verbintenis van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om de toekenning van stedenbouwkundige en milieuvergunningen voor scholen “vlotter te laten verlopen” – en in voorkomend geval hoe die verbintenis in overeenstemming is met het standstillbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet – en om “voldoende collectieve voorzieningen voor scholen te plannen”. Ook rijst bijvoorbeeld de vraag hoe het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie de in artikel 30 opgesomde initiatieven van de Franse Gemeenschap inzake “de strijd tegen armoede en ontbering van kinderen” zullen “ondersteunen”.

Aangezien verschillende bepalingen van het voorontwerp onder de toepassing van artikel 23 van de Grondwet kunnen vallen, zoals de artikelen 9, 10, § 1, 11 en 30 van het samenwerkingsakkoord, dienen ze in voorkomend geval nader te worden uitgewerkt ten aanzien van het wettigheidsbeginsel.

1.5. Naast de voorbeelden die zonet zijn opgesomd, dient het wettigheidsbeginsel heel in het bijzonder in acht te worden genomen met betrekking tot de volgende bepalingen.

- Artikel 9, tweede lid, waarin wordt bepaald dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschap “bij de uitoefening van hun bevoegdheden zoveel als mogelijk rekening [houden] met de gebieden die in toepassing van de vorige paragraaf als prioritair zijn bestempeld”.

¹² Zie in die zin advies 65.205/4 van 11 maart 2019 over een voorontwerp van decreet ‘modifiant l’article 283 du code wallon de l’action sociale et de la santé en vue d’actualiser les services et structures pouvant être agréés ou subventionnés par le gouvernement dans la mesure où ils s’adressent particulièrement aux personnes handicapées et insérant un article 695/1 dérogeant à titre transitoire à l’article 75, 2°, du même code’, *Parl.St.* W.Parl. 2018-19, nr. 1361/1, 7-9.

Bovendien worden de criteria voor het vaststellen van de prioritaire interventiegebieden, vermeld in artikel 9 van het samenwerkingsakkoord, niet exhaustief bepaald in artikel 1, 20°, van dat akkoord. Aangezien het de bedoeling is de criteria voor de plaatsbepaling van een onderwijsinstelling op te sommen, dienen die criteria naar behoren te worden vastgesteld in een wetgevende norm, onverminderd in voorkomend geval een voldoende afgebakende machtiging aan de regering. De bepaling in artikel 9 dat de Franse Gemeenschap “bij de uitoefening van [haar] bevoegdheden” “zoveel als mogelijk” rekening moet houden met die gebieden die als prioritair zijn bestempeld, is overigens niet heel duidelijk, meer bepaald in het licht van het wettigheidsbeginsel vervat in artikel 24, § 5, van de Grondwet.

- Artikel 10, § 1, in zoverre het in algemene verplichtingen voorziet voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat zich er onder meer toe verbindt:

“- ervoor te zorgen dat er een aanbod van gronden en gebouwen beschikbaar blijft voor scholen en er tegelijk op toe te zien dat de scholen en andere functies, zoals huisvesting en handel, op elkaar zijn afgestemd;

- met behulp van de territoriale planningsinstrumenten voldoende collectieve voorzieningen voor scholen te plannen en de Franse Gemeenschap te informeren over de geplande collectieve voorzieningen voor scholen op het gewestelijk grondgebied;

- de toekenning van stedenbouwkundige en milieuvergunningen voor zowel tijdelijke als blijvende scholen vlotter te laten verlopen.”

- Artikel 11, eerste lid, dat ertoe strekt een werkgroep op te richten “met als doel de goede uitvoering van de schoolbouw- of renovatieprojecten op het gewestelijk grondgebied met aandacht voor de gewestelijke ambities in verband met de energieprestaties van gebouwen te ondersteunen”, maar dat de aangewende bevoegdheden - en derhalve ook de samenstelling van die werkgroep - of de concrete opdrachten van die werkgroep niet duidelijk bepaalt.

- Artikel 12, in zoverre daarin wordt gesteld dat

“[h]et Gewest en de Franse Gemeenschap [zich ertoe] verbinden (...) samen te werken om de scholen beter in te passen in de stad op een manier die zowel de gebruikers van de school als de omwonenden ten goede komt”

en

“zich ertoe [verbinden] samen te werken om de kwaliteit van de schoolomgevingen en de speelplaatsen te verbeteren en daarbij rekening te houden met kwaliteitsparameters zoals veiligheid, leefbaarheid, milieu en schoolidentiteit.”

- Artikel 16, dat voorziet in de uitwerking “van een plan (...) om het beroep van leerkracht in Brussel te promoten en dat plan te laten aansluiten op de initiatieven van de Franse Gemeenschap om het lerarentekort aan te pakken”. “Dat plan moet er op zijn minst in bestaan gerichte strategieën te hanteren om de bijzonderheden van het beroep van leerkracht (soort aanwervingen, loopbaanbeheer, enz.) bekend te maken, het volwassenenonderwijs in te schakelen en de gewestelijke tewerkstellings- en opleidingsprogramma's in te zetten en de communicatie en de uitwisseling van informatie tussen de onderwijs-, opleidings- en tewerkstellingsinstanties te formaliseren.”

- Artikel 18, waarin staat dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie “samen een coördinerend actiekader [ontwikkelen] voor de instanties die zich inzetten om het schoolverzuim (...) te bestrijden” en dat dat plan “verschillende maatregelen [dient] te omvatten die een coherent geheel vormen en (...) flexibel genoeg [moet] zijn om het te kunnen afstemmen op de uiteenlopende behoeften van de jongeren, de lokale noden en de plaatselijke bevolking”, rekening houdend met “de strategie voor het terugdringen van schoolverzuim en het anti-spijbelplan van de Franse Gemeenschap, haar schema om afhakende leerlingen op te volgen en te begeleiden en de maatregelen en programma’s ter bestrijding van schoolverzuim van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

- Artikel 22, dat ertoe strekt een expertisecomité rond schoolinschakeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op te richten “met de instanties die een sleutelrol vervullen voor de bestrijding van schoolverzuim”. Doel van dat expertisecomité is: “gegevens en praktijken uitwisselen, een wisselwerking tussen de betrokken instanties en programma’s tot stand brengen en ze onderling aanvullend laten zijn en de betrokken instanties samenbrengen in een netwerk”.

- Artikel 23, waarin de partijen zich ertoe verbinden “strategieën” uit te werken, een werkgroep op te richten “om samenwerkingen tussen scholen en tussen leerkrachten van de twee Gemeenschappen en de opleiding van tweetalige leraars te bevorderen” of nog “het aanleren van talen buiten de schooluren te bevorderen met behulp van de bestaande initiatieven ter ondersteuning van buitenschoolse activiteiten”. Verwijst het begrip “strategie” naar de definitie van een gemeenschappelijke beleidsvisie, of gaat het eerder om het vastleggen van concrete acties waaraan rechten en verplichtingen gekoppeld zijn?

- Artikel 30 van het akkoord, waarin wordt bepaald dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie “de initiatieven van de Franse Gemeenschap [ondersteunen]” die er onder andere toe strekken de “toegang tot hoogwaardige naschoolse opvang en/of bijles, alsook het organiseren van cultuur- en sportactiviteiten in en rond de scholen buiten de schooltijd [te bevorderen]”. In zoverre het derde streepje van die bepaling het aan de regering overlaat een gefaseerd uitvoeringsschema op te stellen voor de “gratis beschikbaarheid van schoolmateriaal en -uitrusting”, zijn er overigens mogelijk aanzienlijke financiële gevolgen voor de gemeenschap, wat niet toelaatbaar is, in het bijzonder gelet op artikel 24, § 5, van de Grondwet.

1.6. Het voorliggende samenwerkingsakkoord moet derhalve grondig worden herzien om ervoor te zorgen dat de essentiële elementen van de ontworpen maatregelen en van de verplichtingen van elk van de partijen duidelijk worden vastgesteld, met inachtneming van het wettigheidsbeginsel.

1.7. Derhalve kan de afdeling Wetgeving, op basis van de huidige versie van het samenwerkingsakkoord, voor elk van de bepalingen van het akkoord niet goed uitmaken welke bevoegdheden de akkoordsluitende partijen specifiek ten uitvoer willen leggen. Die vaststelling geldt *in casu* des te meer daar de memorie van toelichting en de bespreking van de artikelen daarover karig zijn met commentaar en dus niet veel meer duidelijkheid verschaffen. Een soortgelijk voorbehoud dient te worden gemaakt wat betreft de vervulling van de verplichte voorafgaande vormvereisten, die, gelet op de onduidelijke manier waarop het samenwerkingsakkoord is gesteld, niet afdoend kon worden onderzocht.

1.8. Onder voorbehoud van die fundamentele opmerking maakt de afdeling Wetgeving de volgende algemene en bijzondere opmerkingen.

2. Er dient aan te worden herinnerd dat de betrokken overheden via een samenwerkingsakkoord niet enkel kunnen beslissen een gemeenschappelijke instelling op te richten, maar er ook voor kunnen kiezen een beroep te doen op de diensten en instellingen van één van die overheden, in het kader van de gezamenlijke uitoefening van de eigen bevoegdheden.

In dat kader is wel vereist dat de overheid die haar diensten en instellingen aanbiedt, hiervoor zelf bevoegd is *ratione materiae* en *ratione territoriae*. Het samenwerkingsakkoord mag geen afbreuk doen aan de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden. Een overheid kan dus ook geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een dergelijke besteding het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord, verandert daaraan in beginsel niets: een samenwerkingsakkoord mag niet tot gevolg hebben dat een onbevoegde overheid ertoe wordt gemachtigd een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt. Via een samenwerkingsakkoord kunnen de betrokken overheden elkaar wel verplichten om in de uitoefening van hun bevoegdheden rekening te houden met de manier waarop de andere overheidsinstanties hun bevoegdheden zullen uitoefenen.¹³ Er wordt evenwel aan herinnerd dat de partijen er in dat geval op moeten toezien dat elk van hen bijdraagt aan de financiële lasten van die diensten en instellingen, in verhouding tot de tenuitvoerlegging van haar bevoegdheden *ratione materiae* die in het samenwerkingsakkoord concrete gestalte krijgt.¹⁴

In casu wil het samenwerkingsakkoord de administratie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belasten met bepaalde opdrachten voor rekening van met name de andere partijen,¹⁵ en wil het samenwerkingen op poten zetten waarvan sommige moeten leiden tot de oprichting van werkgroepen of comité.¹⁶

Over de wijze waarop de verschillende samenwerkingen die door het samenwerkingsakkoord tot stand worden gebracht, zullen worden gefinancierd, heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende gezegd:

“Les collaborations faisant l’objet de l’accord de coopération sont pour la plupart d’ores et déjà mises en œuvre par les administrations concernées. Elles seront dès lors financées dans le cadre de leurs dotations / budgets respectifs.”

¹³ Zie in die zin advies 65.113/VR van 25 februari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 16 mei 2019 ‘houdende instemming met: het samenwerkingsakkoord van 20 december 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 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’, *Parl.St. Ver.Verg. Gem.Gem.Comm.* 2018-19, nr. B-162/1, 9-11).

¹⁴ Zie in die zin advies 73.285/VR van 16 juni 2023 over een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie ‘met betrekking tot de goedkeuring en de uitvoering van het Brussels Geïntegreerd Welzijns- en Gezondheidsplan’, *Parl.St. Ver.Verg. Gem.Gem.Comm.* 2023-24, nr. 128/1, 14-20.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de artikelen 5, 8, § 1, 19, § 2, 25, § 1, en 26, § 2, van het samenwerkingsakkoord.

¹⁶ Zie de artikelen 11, 16 en 22 van het samenwerkingsakkoord.

Het feit dat de samenwerkingen die in het samenwerkingsakkoord vervat liggen, reeds bestaande samenwerkingen zijn, vormt geen gepaste rechtvaardiging.

Het samenwerkingsakkoord moet worden herzien zodat het de verdeling van de financiële last inzake de ontworpen samenwerkingen nader bepaalt.

3. Naast het feit dat het voorontwerp de administratie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest er rechtstreeks mee belast bepaalde opdrachten te vervullen voor rekening van met name de andere partijen, bepaalt het eveneens dat de “bevoegde administraties” van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie “samenwerken” op het vlak van de ontworpen maatregelen, met dien verstande dat die samenwerkingen nader dienen te worden geregeld in samenwerkingsovereenkomsten, die de regeringen “goedkeuren”.¹⁷

Die bepalingen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Die bepalingen zijn gesteld alsof enerzijds de regeringen of het college en anderzijds hun respectieve administraties twee onderscheiden entiteiten vormen, terwijl de eerste twee een hiërarchisch gezag uitoefenen over de laatstgenoemde, en er geen reden bestaat om, binnen een administratieve procedure, een onderscheid tussen beide te maken. Daar is nog des te minder reden toe, daar het eigen is aan een administratie dat ze ten dienste staat van de regering en haar leden en dat ze onder meer de opdrachten vervult ter voorbereiding van een ontwerp van samenwerkingsovereenkomst.

Bovendien, indien samenwerkingsovereenkomsten zich beperken tot de praktische regels voor de uitvoering van de opdrachten die aan de verschillende partijen zijn toevertrouwd, is er geen enkel juridisch bezwaar tegen ontworpen bepalingen die voorzien in de “goedkeuring” van die regels door de respectieve regeringen. Indien het daarentegen de bedoeling is dat die akkoorden normatieve bepalingen bevatten, dienen ze onder voorbehoud van de algemene opmerking met betrekking tot het wettigheidsbeginsel dat voortvloeit uit de verschillende grondwettelijke bepalingen die *in casu* van toepassing zijn, de vorm van uitvoerende samenwerkingsakkoorden aan te nemen.¹⁸ Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de verwijzingen naar de protocollen van akkoord,¹⁹ die moeten worden gekwalificeerd als uitvoerende samenwerkingsakkoorden in zoverre ze bedoeld zijn om uitvoering te geven aan het samenwerkingsakkoord.

¹⁷ Zie de artikelen 4, § 2, 16, § 1, en 17, § 2, van het samenwerkingsakkoord.

¹⁸ Zie in die zin advies 72.205/VR van 25 oktober 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 september 2023 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat en de Gewesten inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’, *Parl.St.* W.Parl. 2022-23, nr. 1391/1, 46-52.

¹⁹ Zie de artikelen 20, 24, 27, § 1, derde lid, van het samenwerkingsakkoord.

Tot slot wordt erop gewezen dat een bepaling van wetgevend niveau – zoals een samenwerkingsakkoord, dat van wetgevende aard is zodra ermee is ingestemd – in beginsel niet rechtstreeks uitvoeringsopdrachten aan een administratieve dienst kan verlenen. Zo'n samenwerkingsakkoord kan daartoe dan alleen de regering of het college aanwijzen, die in voorkomend geval die opdrachten kan delegeren.

Het samenwerkingsakkoord dient in het licht van deze opmerking te worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

1.1. In artikel 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord wordt het begrip “schoolgebouwen” gedefinieerd als volgt:

“Schoolgebouwen: de al dan niet gebouwde onroerende goederen geheel of ten dele bestemd voor de onderwijsinrichtingen, internaten en psycho-medisch-sociale centra voor onderwijs, met uitzondering van het hoger onderwijs, zoals omschreven in artikel 1, 3° van het decreet van 5 juli 1993.”

1.2. Het decreet van 5 juli 1993 ‘houdende oprichting van zes publiekrechtelijke maatschappijen belast met het bestuur van de schoolgebouwen van het door de overheid ingerichte onderwijs’ is, naar luid van zijn artikel 2, goedgekeurd “om het bestuur van de onroerende goederen bestemd voor onderwijs van de Gemeenschap en voor gesubsidieerd officieel onderwijs te optimaliseren”.²⁰

Daaruit volgt dat de bepalingen van het samenwerkingsakkoord die naar het begrip “schoolgebouwen” verwijzen, moeten worden geïnterpreteerd als enkel verwijzend naar de gebouwen bestemd voor het gemeenschapsonderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs, met uitsluiting dus van het gesubsidieerd vrij onderwijs.

Indien dat inderdaad de bedoeling is van de stellers van het samenwerkingsakkoord, hetgeen niet kan worden afgeleid uit de bepalingen van het akkoord noch uit de bespreking van de artikelen, moeten zij de reden kunnen opgeven waarom de voornoemde bepalingen niet van toepassing zouden moeten zijn op het gesubsidieerd vrij onderwijs, rekening houdend met de vereisten die voortvloeien uit het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie.

1.3. Het decreet van 5 juli 1993 heeft betrekking op de schoolgebouwen bestemd voor “onderwijs”, of het nu om leerplichtonderwijs gaat of niet.

Daaruit volgt bijvoorbeeld dat het decreet van 5 juli 1993 ook betrekking zou hebben op de gebouwen die bestemd zijn voor het secundair onderwijs voor sociale promotie.

²⁰ Zie eveneens GwH 3 november 1994, nr. 79/94, B.6.

De stellers van het samenwerkingsakkoord moeten nagaan of ze met de bepalingen van dat akkoord waarin het begrip “schoolgebouwen” wordt gebruikt, inderdaad ook naar die vormen van onderwijs willen verwijzen, terwijl de begrippen “onderwijsinstelling” en “projecten voor het creëren van schoolplaatsen”, gedefinieerd in respectievelijk artikel 1, 6° en 16°, van het samenwerkingsakkoord, het niet-leerplichtonderwijs lijken uit te sluiten.

Daaruit zou volgen dat sommige bepalingen van het samenwerkingsakkoord van toepassing zouden zijn op zowel leerplichtonderwijs als ander onderwijs, terwijl andere bepalingen alleen van toepassing zouden zijn op het leerplichtonderwijs, wat van weinig samenhang lijkt te getuigen.

1.4. Artikel 1, 2°, van het akkoord dient opnieuw te worden onderzocht in het licht van deze opmerking.

2. Artikel 1, 20°, van het samenwerkingsakkoord bevat de volgende precisering, waarvan verschillende elementen in feite een welbepaalde gedraging beogen voor te schrijven: “[b]ij de vaststelling van [de prioritaire interventiegebieden] wordt uitgegaan van de perimeters waar het aanbod van schoolplaatsen of kinderopvangplaatsen lager is dan de vraag, maar wordt ook rekening gehouden met andere factoren die voor de uitvoering van het beleid nuttig kunnen zijn, zoals de bereikbaarheid met het openbaar vervoer, de beschikbaarheid van gronden of gebouwen, de aanwezigheid van grootschalige woonprojecten, enz.”.

In een definitie horen geen normatieve voorschriften thuis.

Die voorschriften dienen bijgevolg te worden ondergebracht in de relevante bepalingen van de tekst waarin die gebieden worden behandeld.

3. Artikel 1, 2° tot 4°, verwijst naar normatieve teksten die niet met hun volledige opschrift worden aangeduid. Dat dient te worden verholpen.

Artikel 5

De vraag rijst of de Franse Gemeenschapscommissie niet moet worden betrokken bij de inventarissen waarvan sprake is in de voorliggende bepaling. Immers, luidens artikel 2 van decreet I van de Franse Gemeenschap van 5 juli 1993 ‘betreffende de overdracht van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie’ kan de Franse Gemeenschapscommissie, samen met de Franse Gemeenschap, bij decreet de nadere regels vastleggen volgens welke zij de bevoegdheid uitoefent “om gezamenlijk met de Franse Gemeenschap openbare instellingen op te richten, te financieren en te controleren, belast met de verwerving, het bestuur en de vervreemding van onroerende goederen die, al dan niet bebouwd, geheel of gedeeltelijk onderwijsinstellingen, internaten en psycho-medisch-sociale centra huisvesten, bestemd voor onderwijs ingericht door de overheid met uitzondering van het hoger onderwijs”.

Dat geldt des te meer daar in artikel 6 van het samenwerkingsakkoord, wat betreft de staat waarin de schoolgebouwen verkeren, sprake is van de Franse Gemeenschapscommissie.

Artikel 5 moet dienovereenkomstig opnieuw worden onderzocht.

Artikel 6

Op de vraag of de staat van de schoolgebouwen moet worden beschreven met inachtneming van de bevoegdheidsregels die voor elke betrokken partij gelden, hetgeen bijvoorbeeld betekent dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet mag toezien op de naleving van de normen voor de fysieke toestand van de schoolgebouwen die door de Franse Gemeenschap zijn opgelegd,²¹ heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende geantwoord:

“L’ensemble des dispositions de l’accord de coopération seront mises en œuvre dans le respect des compétences de chacun (cf. Article 2).”

Er wordt akte genomen van dat antwoord.

Artikel 9

In het tweede lid dienen de woorden “de vorige paragraaf” te worden vervangen door de woorden “het eerste lid”.

Artikel 10

De verplichtingen vervat in artikel 10, § 1, derde tot zesde streepje, tot uitvoering waarvan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich verbindt, lijken weliswaar grotendeels verband te houden met de bevoegdheden van dat gewest inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening, maar de vraag is hoe die verbintenissen concreet zullen worden nagekomen zonder dat het gewest de schoolinfrastructuur indirect zou financieren.

Uit artikel 127, § 1, van de Grondwet vloeit immers voort dat het onderwijs, met inbegrip van de onderwijsorganisatie en de financiering van de schoolgebouwen, ressorteert onder de bevoegdheden die aan de gemeenschapswetgever zijn verleend.

De voornoemde maatregelen zijn alleen toelaatbaar indien ze geen inbreuk vormen op die bevoegdheid.

²¹ Zie met name het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 6 februari 2014 ‘houdende vaststelling van de regels die de behoefte aan nieuwbouw of uitbreiding bepalen en van de fysieke en financiële normen voor de schoolgebouwen, internaten en psycho-medisch-sociale centra’.

In dat verband stelt zich de vraag of de verbintenis van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om “ervoor te zorgen dat er een aanbod van gronden en gebouwen beschikbaar blijft”, ook de verbintenis van dat gewest inhoudt om tegen voordelige financiële voorwaarden gronden en gebouwen ter beschikking van de inrichtende machten te stellen om er een schoolgebouw in te richten.

Wat betreft het plannen van “collectieve voorzieningen voor scholen” stelt zich de vraag of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daarmee bepaalde activiteiten wil ondernemen, in voorkomend geval door middel van gewestsubsidies, ter financiering van werkzaamheden die, gelet op hun aard of functie, moeten worden gezien als een wezenlijk onderdeel van een schoolgebouw.

De verbintenis van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om “[ondersteuning te bieden] bij het concreet verrichten van de investering via begeleiding van het gedelegeerd opdrachtgeverschap of gedelegeerd opdrachtgeverschap” doet ook problemen rijzen.

Wat betreft de begeleiding van het gedelegeerd opdrachtgeverschap stelt zich de vraag of de “ondersteunende” diensten niet enkel betrekking hebben op de onderdelen van de geplande investering die strikt verband houden met de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dan wel of ze ook betrekking hebben op andere aspecten van de investering – zoals bijvoorbeeld het uitschrijven en de gunning van een overheidsopdracht, of het onderzoek naar de conformiteit van het gebouw met de technische vereisten voor schoolgebouwen die door de Franse Gemeenschap zijn opgelegd – wat niet toelaatbaar zou zijn. In die context rijst ook de vraag of de aldus geleverde diensten al dan niet zullen worden vergoed, en zo ja, in welke mate. Ook stelt zich de vraag of de verstrekking van die diensten in overeenstemming is met de vereisten die voortvloeien uit het recht inzake overheidsopdrachten.

Het gedelegeerd opdrachtgeverschap, dat volgens artikel 1, 8°, van het samenwerkingsakkoord impliceert dat de betreffende inrichtende macht de diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest machtigt “om in [haar] naam en voor [haar] rekening alle of een deel van [haar] verantwoordelijkheden en voorrechten als opdrachtgever uit te oefenen”, reikt verder dan louter het begeleiden van de inrichtende machten, en houdt bij de huidige stand van het dossier te weinig verband met de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opdat diens optreden kan worden toegelaten.

De stellers van het samenwerkingsakkoord moeten kunnen verantwoorden dat de voornoemde verbintenissen onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ressorteren.

Artikel 16

De voorliggende bepaling bestaat uit slechts één paragraaf. De vermelding “§ 1.” moet worden weggelaten.

Artikelen 17 tot 22

1. Artikel 18, § 1, luidt als volgt:

“Het Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie ontwikkelen samen een coördinerend actiekader voor de instanties die zich inzetten om het schoolverzuim in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te bestrijden. Dat actiekader steunt met name op de bevoegdheden onderwijs, jeugd, jeugdzorg, preventie, veiligheid, sociale samenhang, werk, opleiding en statistiek.”

Volgens de aanhef van het samenwerkingsakkoord zou het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over bevoegdheden beschikken inzake “veiligheid” en “preventie”, die in de voorliggende bepalingen ten uitvoer zouden worden gelegd.

Er dient evenwel te worden vastgesteld dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als zodanig niet over eigen bevoegdheden op dat vlak beschikt, maar dat het de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie uitoefent.

Artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ luidt immers als volgt:

“Onverminderd de leden 2 tot 4 en onverminderd de toepassing van artikel 53 van deze wet worden de bevoegdheden van de Raad en van het college van de Brusselse agglomeratie respectievelijk uitgeoefend door het Parlement en door de Regering bedoeld bij artikel 1, met naleving van de werkingsregels bepaald in Boek I en met uitzondering van artikel 37 van deze wet.

De in artikel 4, § 2^{quater}, 1°, 2° en 7°, van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten bedoelde bevoegdheden worden uitgeoefend door de voorzitter van de regering bedoeld in artikel 34.

De regering kent een hoge ambtenaar die zij wijst, op eensluidend advies van de federale regering, bepaalde van deze opdrachten toe, in het bijzonder de opdrachten betreffende de civiele veiligheid en de uitwerking van de plannen voor noodtoestanden, en met uitsluiting van de opdrachten betreffende de ordehandhaving, de coördinatie van de veiligheid en de harmonisering van de gemeentelijke politiereglementen. Indien het advies van de federale regering niet wordt uitgebracht binnen de veertig dagen van de kennisgeving door de gewestregering van het voorstel van benoeming, wordt het geacht gunstig te zijn.

De in artikel 4, § 2^{quater}, 3° en 4°, van dezelfde wet bedoelde bevoegdheden worden uitgeoefend door de regering bedoeld in artikel 34.”

Artikel 4, § 2^{quater}, van de wet van 26 juli 1971 ‘houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten’ luidt als volgt:

“De Brusselse agglomeratie:

1° oefent de bevoegdheden uit als bedoeld in de artikelen 128 en 129 van de provinciewet, alsook de bevoegdheden die in specifieke wetten worden toegekend aan de provinciegouverneur, behalve indien deze specifieke wetten er anders over beschikken;

2° coördineert de veiligheidsbeleidslijnen en verzekert en coördineert in dat kader de monitoring en de registratie van de criminaliteit;

3° werkt het gewestelijk veiligheidsplan uit, bedoeld in artikel 37bis van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus;

4° oefent het toezicht uit op de begrotingen van de politiezones;

5° moedigt het samenvoegen van administratieve diensten van de politiezones aan, alsook het beroep door deze diensten op de aankoopcentrale voor de aankoop van materiaal;

6° coördineert de preventiebeleidslijnen;

7° stelt een harmoniserende tekst voor de politiereglementen voor, met inachtneming van de specifieke kenmerken van de gemeenten.”

Er moet evenwel worden vastgesteld dat, volgens artikel 52 van de bijzondere wet van 12 januari 1989,

“[d]e bevoegdheden bedoeld bij artikel 48 van deze wet (...) met verordeningen [worden] uitgeoefend wat het Parlement betreft en met besluiten wat de Regering betreft”.

In artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt echter bepaald dat

“[d]e akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, (...) eerst gevolg [hebben] nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet.”²²

Uit wat voorafgaat volgt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het voorliggende samenwerkingsakkoord niet kan sluiten in zoverre daarin de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie in het geding zijn. Dat akkoord vereist namelijk een instemming via wetgevende weg, die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gelet op de bewoordingen van artikel 52 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, niet kan geven.²³

De bevoegdheden inzake veiligheid en preventie mogen in het voorliggende samenwerkingsakkoord derhalve niet ten uitvoer worden gelegd en bieden geen rechtvaardigingsgrond voor het optreden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de strijd tegen schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten.

2. In verband met de bevoegdheden inzake “sociale samenhang” die in de voorliggende bepaling eveneens ten uitvoer zouden worden gelegd, heeft de afdeling Wetgeving reeds het volgende opgemerkt:

“(…) ieder beleidsniveau [kan] immers maatregelen nemen om een vorm van sociale of maatschappelijke cohesie, zoals omschreven in de ontworpen tekst, te genereren

²² Krachtens artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 is deze bepaling van overeenkomstige toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

²³ Zie in dezelfde zin advies 27.261/4 van 2 maart 1998 over een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering “houdende de werkingsregels van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp”, waarin de afdeling Wetgeving in de volgende bewoordingen heeft besloten dat de adviesaanvraag onontvankelijk was: “Het merendeel van de in het onderhavige ontwerp vervatte bepalingen behoort bijgevolg tot de bevoegdheid van de Brusselse agglomeratie en moet door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, optredend als Brusselse agglomeratie, vastgesteld worden in de vorm van een verordening, die niet ter fine van advies behoeft te worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State”.

of te waarborgen. Die 'sociale cohesie' is aldus geen op zichzelf staande aangelegenheid die door de Grondwetgever of de bijzondere wetgever afgebakend en inhoudelijk omschreven zou zijn. Ze is veeleer een 'doelstelling' dan een 'aangelegenheid'.

Bijgevolg staat niets eraan in de weg dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een doelstelling van sociale cohesie nastreeft, op voorwaarde dat het daartoe alleen maatregelen neemt die strekken tot het opstellen of het invoeren van regelingen ter subsidiëring van bepaalde acties, operaties of activiteiten die behoren tot een aangelegenheid welke valt onder de bevoegdheden van het Gewest zoals die door de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan het Gewest toegedeeld zijn.”²⁴

Daaruit volgt dat “sociale samenhang” op zich geen bevoegdheid vormt die aan een specifieke entiteit wordt verleend, en dat de overheid die een dergelijke doelstelling wil nastreven, moet kunnen aantonen dat die doelstelling verband houdt met haar eigen bevoegdheden *ratione materiae*.

Met betrekking tot “de statistieken” dient een soortgelijke opmerking te worden gemaakt.

3. Ten slotte valt op te merken dat de gewestbevoegdheid inzake financiering van de opdrachten die de gemeenten dienen uit te voeren, ook volgens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet slaat op de financiering van de aan de gemeenten toevertrouwde opdrachten die betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.²⁵⁻²⁶

4. Afgaande op wat voorafgaat, begrijpt de afdeling Wetgeving niet in welk opzicht het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – artikel 21 van het samenwerkingsakkoord, dat in het licht van zijn bevoegdheid inzake tewerkstelling kan worden verantwoord, niet te na gesproken – zou kunnen tussenkomen in het kader van de strijd tegen schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten, zoals die bij de artikelen 17 tot 22 van het samenwerkingsakkoord wordt geregeld.

Dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belang hecht aan de kwalificatie van de toekomstige werkzoekenden, betekent niet dat het de bevoegdheid krijgt om tussen te komen in onderwijsgerelateerde aangelegenheden.²⁷

De artikelen 17 tot 22 moeten in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

Artikel 23

1. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk in welk opzicht het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de Franse Gemeenschapscommissie over bevoegdheden zouden

²⁴ Advies 64.998/4 van 14 februari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 16 mei 2019 ‘in verband met het Schoolcontract’, *Parl.St.* Br.Parl. 2018-19, nr. A-840/1, 30-39.

²⁵ Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

²⁶ Zie in die zin advies 64.998/4. Zie ook GwH 8 december 2011, nr. 184/2011, B.7.1. tot B.7.3.

²⁷ Zie in die zin advies 30.102/2.

beschikken “om samenwerkingen tussen scholen en tussen leerkrachten van de twee Gemeenschappen en de opleiding van tweetalige leraars te bevorderen”.

Het tweede lid, 3°, moet dus worden herzien.

2.1. Uit de bespreking van het artikel blijkt niet duidelijk wat men in het tweede lid, 4°, dient te verstaan onder “buitenschoolse activiteiten” en op basis van welke bevoegdheid het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie “het aanleren van talen buiten de schooluren [zouden kunnen] bevorderen met behulp van de bestaande initiatieven ter ondersteuning van buitenschoolse activiteiten”.

2.2. Naar aanleiding van een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister-president de volgende uitleg gegeven:

“En matière d’activités parascolaires, le soutien aux activités parascolaires se concrétise en Région de Bruxelles-Capitale par les dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire gérés par le Service École et vie étudiante de perspective.brussels. Les compétences mobilisées sont celles de l’aménagement du territoire (Article 6, § 1^{er}, Titre I de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 08/08/1980).”

De afdeling Wetgeving ziet niet in wat het verband is tussen ruimtelijke ordening en initiatieven ter bestrijding van schoolverzuim.

Enkel op voorwaarde dat dat verband kan worden aangetoond, kan men aanvaarden dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op grond van zijn bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening tussenkomt.

2.3. Wat de bevoegdheid van de Franse Gemeenschapscommissie betreft, heeft de gemachtigde van de minister-president de volgende uitleg gegeven:

“Par ailleurs, la COCOF poursuit un objectif de cohésion sociale (Décret du 30/11/2018 relatif à la cohésion sociale qui fixe les axes prioritaires, dont l’accompagnement à la scolarité et à la citoyenneté des enfants et des jeunes).

Enfin, d’une part, les activités parascolaires pédagogiques soutenues par la COCOF sont principalement des écoles de devoirs et des actions de soutien à la scolarité et, d’autre part, la COCOF veille au développement de la politique d’Accueil Temps Libre (ATL) en collaboration avec les coordinations ATL bruxelloises, l’ONE et les différentes administrations et autorités communales. Les spécificités bruxelloises, l’évolution des familles et l’épanouissement des enfants sont au centre de la réflexion (décret du 03/07/2003 relatif à la coordination de l’accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l’accueil extrascolaire).”

Op grond van die uitleg kan de afdeling Wetgeving niet besluiten dat de Franse Gemeenschapscommissie bevoegd is om *in casu* tussen te komen. De huiswerkinstituten en de opvang tijdens de vrije tijd vallen immers onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap, en worden geregeld door respectievelijk het decreet van de Franse Gemeenschap van 28 april 2004 ‘betreffende de erkenning en de subsidiëring van huiswerkinstituten’ en het decreet van de Franse Gemeenschap van 3 juli 2003 ‘betreffende de coördinatie van de opvang van de kinderen tijdens hun vrije tijd en betreffende de ondersteuning van de buitenschoolse opvang’.

Bovendien dient te worden opgemerkt dat noch de uitoefening van de bevoegdheid inzake jeugdbeleid, bedoeld in artikel 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch de uitoefening van de bevoegdheid inzake post- en parascolaire vorming, artistieke vorming en de intellectuele, morele en sociale vorming, bedoeld in artikel 4, 12° tot 14°, van dezelfde bijzondere wet, aan de Franse Gemeenschapscommissie is overgedragen bij het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 ‘betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wordt overgedragen’.

Over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 30 november 2018 ‘betreffende de sociale samenhang’ heeft de afdeling Wetgeving ten slotte het volgende opgemerkt:

“La ligne de démarcation entre les matières qui relèvent de la compétence de la Communauté française et celles qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire française n’est pas évidente à tracer, dans la mesure où les politiques menées par ces deux autorités se recoupent.

Ainsi, eu égard aux axes prioritaires retenus (article 4) par la Commission communautaire française en matière de cohésion sociale et aux orientations spécifiques (article 10) que peuvent poursuivre les opérateurs agréés, il appartient à l’auteur de l’avant-projet de veiller à ce que sa compétence en matière de cohésion sociale n’empiète pas sur des politiques mises en œuvre par la Communauté française sur le territoire bruxellois, sur la base de l’article 4, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’, notamment en matière d’écoles de devoirs,²⁸ d’éducation permanente,²⁹ de citoyenneté et d’interculturalité.³⁰⁻³¹

Il y a lieu de considérer toutefois que la circonstance qu’une norme décrétable, adoptée par le législateur de la Commission communautaire française dans l’exercice de ses compétences, peut avoir pour effet de contribuer à la réalisation d’un objectif par ailleurs poursuivi par le législateur communautaire dans l’exercice de ses compétences propres ne peut entraîner, à elle seule, une violation des règles répartitrices de compétence par le législateur de la Commission communautaire française. Il en irait toutefois autrement si, en adoptant une telle mesure, ce législateur rendait impossible ou exagérément difficile l’exercice, par le législateur communautaire, de ses compétences.³²

Ceci ne paraît pas être le cas en l’espèce pour autant que le décret soit correctement implémenté.”³³

²⁸ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Voir le décret du 28 avril 2004 ‘relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs’.

²⁹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voir le décret du 17 juillet 2003 ‘relatif au soutien de l’action associative dans le champ de l’Éducation permanente’.

³⁰ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Voir le récent décret du 8 mars 2018 ‘relatif à la promotion de la Citoyenneté et de l’Interculturalité’.

³¹ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voir M. EL BERHOUMI, B. VANLEEMPUTTEN et N. BONBLED, “Le droit des politiques sociales et de santé de la Commission communautaire française”, in *Le droit bruxellois – Un bilan après 25 ans d’application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 1500.

³² Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voir en ce sens, C.C., 10 juillet 2008, arrêt n° 101/2008, considérant B.10.1.

³³ Advies 63.907/2/V van 6 augustus 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 30 november 2018 ‘betreffende de sociale samenhang’, *Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.* 2018-19, nr. 110/1, 24-27.

De stellers van het samenwerkingsakkoord moeten in het licht van het voorgaande kunnen rechtvaardigen dat de Franse Gemeenschapscommissie optreedt ter ondersteuning van buitenschoolse activiteiten.

2.4. Het tweede lid, 4°, moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 25

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk in welk opzicht de Franse Gemeenschapscommissie bevoegd zou zijn om op regelmatige tijdstippen mee te werken aan een monitoring van de vraag naar kinderopvangplaatsen.

Als daar geen verantwoording voor wordt gegeven, moet paragraaf 2 met inachtneming van de bevoegdheidsverdelende regels worden aangepast zodat het enkel nog naar de Franse Gemeenschap en naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verwijst.

Artikelen 27 en 29

1.1. Op een vraag over de bevoegdheden die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het kader van de artikelen 24 tot 29 uitoefent, heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende geantwoord:

“Les compétences mises en œuvre relèvent principalement de l'aménagement du territoire (Article 6, § 1^{er}, Titre I de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 08/08/1980), via perspective.brussels (Bureau bruxellois de la Planification – BBP) et particulièrement son Service École et Vie Étudiante (SEVE) et l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA).

La Région ne dispose pas de compétence pour développer des initiatives visant le développement de l'offre de l'accueil de la petite enfance ou à garantir l'encadrement suffisant, mais produit un travail d'objectivation des besoins. Au même titre que pour la création de places scolaires, le SEVE réalise un travail de facilitation de la création de places en crèches et via la mise en place d'un monitoring de l'offre et de la demande de places en crèche en Région de Bruxelles-Capitale, en collaboration avec les Communautés et les commissions communautaires en tenant compte d'une étude segmentée de l'offre et de la demande. En soutien à ces politiques, l'IBSA développe, sur base des données de la Communauté française (ONE) et de la Communauté flamande (Kind & Gezin), des études et données permettant d'avoir une vue du taux de couverture en région de Bruxelles-Capitale. Les missions du Service École et Vie Étudiante ont été confirmées dans le cadre de la Stratégie GO4Brussels 2030.

Par ailleurs, la Région intervient également en soutien de la Communauté française en matière d'accueil de la petite enfance à travers sa politique d'aide à l'emploi pour financer les puéricultrices et les puériculteurs (postes ACS). La Commission communautaire française intervient également, pour le financement des infrastructures.

Enfin, l'article 10 du protocole d'accord entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française, la Communauté française et l'Office de la Naissance et de l'Enfance relatif à la création de places d'accueil de la petite enfance pour la période 2021-2026 signé en décembre 2021 prévoit de conclure ultérieurement un accord de coopération visant à doter les gouvernements compétents d'un cadre de collaboration

plus structurel pour assurer le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance dans le cadre du programme bruxellois pour l'enseignement et l'enfance.”

1.2. De gemachtigde van de minister-president heeft het volgende gesteld:

“La Région ne dispose pas de compétence pour développer des initiatives visant le développement de l'offre de l'accueil de la petite enfance ou à garantir l'encadrement suffisant, mais produit un travail d'objectivation des besoins.”³⁴

Het is de afdeling Wetgeving dan ook niet duidelijk in welk opzicht het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou tussenkomen om ontvankelijkheids- en selectiecriteria op te stellen voor projecten voor het creëren van kinderopvangplaatsen, en evenmin in welke hoedanigheid het die projecten zou subsidiëren. Het protocolakkoord van 16 december 2021 waarnaar artikel 27, § 1, derde lid, van het samenwerkingsakkoord verwijst, bevestigt die analyse.

Indien niet kan worden aangetoond dat er grond bestaat voor de bevoegdheid om mee te werken aan het opstellen van ontvankelijkheidscriteria en aan de selectie van projecten voor het creëren van opvangplaatsen, moet de medewerking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden weggelaten uit de artikelen 27 en 29, § 1, van het samenwerkingsakkoord.

1.3. Over artikel 29, § 2, valt op te merken dat, ook al kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest effectief bevoegdheden inzake tewerkstelling aantonen om de aanwerving van kinderverzorgers en -verzorgsters (met geco-overeenkomsten) te ondersteunen, het niet bevoegd is om samen met de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie de behoeften aan omkadering te bepalen op het ogenblik dat de projectoproepen worden uitgeschreven.

1.4. Artikel 29, § 2, moet worden aangepast om met deze opmerkingen rekening te houden.

Artikel 30

1. Artikel 30, eerste streepje, is als volgt gesteld:

“Het Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie werken samen een globaal beleid uit om armoede en ontbering bij kinderen beter te bestrijden. Daartoe ondersteunen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie de initiatieven van de Franse Gemeenschap die tot doel hebben de volgende elementen te bevorderen:

– pilootprojecten met gratis warme maaltijden op basis van gezonde, biologische en lokale seizoensproducten in de scholen om deze op termijn te kunnen veralgemenen in het basisonderwijs, alsook ten behoeve van de gezondheidspromotie bij de kinderen.”

³⁴ Zie ook, over de grenzen van de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ter zake: GwH 8 december 2011, nr. 184/2011.

In verband met de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap inzake de financiering van maaltijden in onderwijsinstellingen wordt verwezen naar advies 74.005/2/V van 9 augustus 2023 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap ‘relatif au financement de repas complets, gratuits, sains et durables au sein des établissements scolaires d’enseignement fondamental ordinaire ou spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française’.

2. Artikel 30, tweede streepje, is als volgt gesteld:

“Het Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie werken samen een globaal beleid uit om armoede en ontbering bij kinderen beter te bestrijden. Daartoe ondersteunen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie de initiatieven van de Franse Gemeenschap die tot doel hebben de volgende elementen te bevorderen:

(...)

– toegang tot hoogwaardige naschoolse opvang en/of bijles, alsook het organiseren van cultuur- en sportactiviteiten in en rond de scholen buiten de schooltijd.”

Afgaande op de bespreking van het artikel kan de afdeling Wetgeving niet begrijpen hoe het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie de verschillende initiatieven van de Franse Gemeenschap concreet zullen ondersteunen, en evenmin op basis van welke bevoegdheden die entiteiten zouden kunnen tussenkomen voor elk van de activiteiten die in artikel 30, tweede streepje, worden opgesomd.

De stellers van het samenwerkingsakkoord moeten de nodige verantwoording kunnen geven.

3. Artikel 30, derde streepje, is als volgt gesteld:

“Het Gewest, de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie werken samen een globaal beleid uit om armoede en ontbering bij kinderen beter te bestrijden. Daartoe ondersteunen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie de initiatieven van de Franse Gemeenschap die tot doel hebben de volgende elementen te bevorderen:

(...)

– gratis beschikbaarheid van schoolmateriaal en -uitrusting volgens een gefaseerd uitvoeringsschema opgesteld door de Franse Gemeenschapsregering.”

De vraag rijst welke eigen bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou worden uitgeoefend ter ondersteuning van de initiatieven tot bevordering van de “gratis beschikbaarheid van schoolmateriaal en -uitrusting volgens een gefaseerd uitvoeringsschema opgesteld door de Franse Gemeenschapsregering”.

Daarover heeft de gemachtigde van de minister-president de volgende uitleg gegeven:

“Les compétences mises en œuvre relèvent principalement de l'aménagement du territoire (Article 6, § 1^{er}, Titre I de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 08/08/1980), via perspective.brussels (Bureau bruxellois de la Planification – BBP). Le SEVE (Service École et Vie Étudiante) et l'IBSA (Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse) de perspective.brussels sont chargés d'élaborer des études et analyses territoriales, afin d'objectiver les besoins et d'identifier des zones d'intervention prioritaires. Par ailleurs, la politique régionale bruxelloise d'accompagnement et de valorisation de la transition numérique est un des outils privilégiés pour améliorer l'employabilité des Bruxellois.”

Het is niet duidelijk wat het verband is tussen enerzijds de bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening en die inzake tewerkstelling, en anderzijds de gratis beschikbaarheid van schoolmateriaal en -uitrusting.

Zoals hierboven al is opgemerkt, betekent het feit dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belang hecht aan een betere afstemming van het onderwijs op de noden van de economische wereld, en dus ook aan de kwalificatie van de toekomstige werkzoekenden, niet dat het de bevoegdheid krijgt om tussen te komen in de onderwijsuitgaven in het algemeen.³⁵

VOORONTWERP VAN DECREET VAN DE FRANSE GEMEENSCHAP

BIJZONDERE OPMERKING

In de Franse tekst van het indieningsbesluit moeten de woorden “Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles” worden vervangen door de woorden “Le Gouvernement de la Communauté française”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

³⁵ Zie advies 30.102/2.