

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.764/VR
DU 12 JANVIER 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 20 décembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance « portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire flamande relatif au financement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale », a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

I. Portée de l'avant-projet d'ordonnance et de l'accord de coopération

1. L'accord de coopération du 14 octobre 2011 auquel l'avant-projet d'ordonnance à l'examen entend porter assentiment pour la Région de Bruxelles-Capitale a été conclu entre cette dernière et la Commission communautaire flamande.

Selon son article 1^{er}, cet accord de coopération « a pour objet le développement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ».

L'article 3 de l'accord dispose à cet égard que

« La Région de Bruxelles-Capitale peut transférer annuellement, dans le cadre des budgets disponibles, à la Commission communautaire flamande, les moyens nécessaires au développement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi et qui s'inscrit dans le cadre du New Deal de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Ces dispositions forment l'objet essentiel de l'accord de coopération.

Aux termes de l'article 2, § 1^{er}, de l'accord de coopération, « en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 1^{er} », à savoir celui de « développ[er] [...] l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale », également mentionné comme objectif de l'article 3, « un Comité de suivi est instauré », composé de membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou de leurs représentants et du président du Collège de la Commission communautaire flamande ou de ses représentants. Selon le paragraphe 3 du même article 2, ce Comité est notamment chargé d'

« analyse[r] annuellement les initiatives et [de] valide[r] par consensus leur adéquation par rapport aux objectifs fixés par le New Deal de la Région de Bruxelles-Capitale ».

II. Examen de l'accord de coopération

2.1. Selon les règles du fédéralisme financier en vigueur en Belgique, les pouvoirs dont sont investis l'autorité fédérale, les communautés ou les régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des personnes publiques ou privées sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou les lois de réformes institutionnelles¹⁻². De ce point de vue, la figure juridique de l'accord de coopération visé à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', n'autorise pas leurs signataires à s'affranchir des règles précitées en permettant de faire financer par une autorité des actions qui ne relèvent pas de sa compétence.

L'accord de coopération est en effet conçu comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des communautés et des régions, et nullement comme une dérogation à ce principe. Il vise à résoudre la difficulté consistant, dans un système de compétences exclusives, à élaborer une politique conjointement. En revanche, la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet que l'autorité fédérale, une communauté ou une région se défasse d'une compétence qui lui a été attribuée par ou en vertu de la Constitution ou, à l'inverse, s'approprie une compétence qui ne lui a pas été attribuée. En d'autres termes, un accord de coopération ne peut impliquer un échange, un abandon, une restitution ou un empiètement de compétences, de sorte qu'il ne peut contenir un transfert de compétence normative.

¹ Parmi de nombreux avis en ce sens de la section de législation du Conseil d'État, voir par exemple l'avis 44.050/2 donné le 20 février 2008 sur une proposition de loi 'octroyant une réduction pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie' (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 675/2) et l'avis 49.717/4 donné le 14 juin 2011 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de communications électroniques et services de communications électroniques et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, visant à créer une contribution au profit d'organismes de radiodiffusion régionaux' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 1455/3).

² Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voir l'arrêt n° 63/2005 du 23 mars 2005, selon lequel la fixation des moyens financiers d'une politique relève de l'acte de régler la matière concernée par cette politique, avec cette conséquence que chaque autorité ne peut financer que les politiques qui ressortissent à ses propres compétences sauf si une loi spéciale en dispose autrement (C.C., n° 63/2005, 23 mars 2005, B.4 à B.6 et B.11).

2.2. En vertu des articles 127, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et 2, et 138 de la Constitution, de l'article 4, 16^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 et de l'article 3, 4^o, commun aux décrets précités n^o II de la Communauté française du 19 juillet 1993 et n^o III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993, la formation professionnelle, qui est incluse dans « la reconversion et du recyclage professionnels »³, relève, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, au niveau législatif⁴ :

- de la Commission communautaire française pour les institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant à la Communauté française ;
- de la Communauté flamande pour les institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant à la Communauté flamande ;
- de l'autorité fédérale pour le secteur bicommunautaire.

Cette matière échappe entièrement aux compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, laquelle, conformément à l'article 4 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, n'est compétente que pour les matières régionales.

2.3. Comme les articles 1^{er} et 3 de l'accord de coopération à l'examen ont pour objet de régler un aspect de la formation professionnelle en en assurant une partie du financement sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et que l'article 2 du même accord leur est intimement lié, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut être partie à pareil accord.

3. Quant à la Commission communautaire flamande, elle n'est pas habilitée à être partie à un accord de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 puisqu'aux termes du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette disposition, les seules parties qui peuvent conclure un accord de coopération sont « l'État, les Communautés et les

³ Sur ce que la formation professionnelle entre dans la qualification de la reconversion et le recyclage professionnels au sens de l'article 4, 16^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, voir l'avis 15.390/VR donné le 13 avril 1983 sur un projet devenu la loi du 29 juin 1983 'concernant l'obligation scolaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 1982-1983, n^o 645/1, pp. 14 à 23) et l'avis 15.859/2 donné le 3 avril 1984 sur une proposition de décret 'tendant à encourager, dans les Régions bruxelloise et wallonne, la reconversion de jeunes chômeurs et leur établissement comme travailleurs indépendants'.

⁴ Voir aussi les attributions de compétence à la Commission communautaire française, à la Commission communautaire flamande et à la Commission communautaire commune en qualité de pouvoirs organisateurs dans les matières communautaires (article 64 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises') et aux deux premières Commissions précitées pour exercer les compétences réglementaires déléguées respectivement par les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande (article 65 de la même loi spéciale), ainsi que pour prendre les mesures individuelles et d'exécution qui lui sont déléguées, selon le cas, par les mêmes Parlements (article 66 de la même loi spéciale).

Régions » et qu'aucune autre règle comparable à l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 ou à l'article 4, 1^o, commun aux décrets précités n° II du 19 juillet 1993 de la Communauté française et n° III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française ne lui rend cet article 92*bis* applicable.

Il est vrai qu'en vertu de l'article 83*bis* de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989,

« Sous réserve des articles 83*ter* et 83*quater*, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, à partir de l'année budgétaire 1995, transférer aux Commissions communautaires française et flamande des moyens qui seront répartis suivant la clé de répartition de 80 p.c. pour la Commission communautaire française et de 20 p.c. pour la Commission communautaire flamande ».

Ce n'est toutefois pas dans ce cadre juridique que l'accord de coopération à l'examen a été conclu. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner si la mise en œuvre de cette disposition permettrait la conclusion de pareil accord.

4. En conclusion, l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment viole les règles de répartition des compétences, raison pour laquelle il est renoncé à l'examiner plus avant. Il en va de même en ce qui concerne son avant-projet d'ordonnance d'assentiment.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	président de chambre, président, président de chambre,
	J. BAERT, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame Monsieur	M. BAGUET, W. VAN VAERENBERGH,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseur de la section de législation,
Monsieur Madame	W. GEURTS, B. VIGNERON.	greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. P. RONVAUX et B. STEEN, auditeurs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

M. VAN DAMME

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.764/VR
VAN 12 JANUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 20 december 2011 door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie “houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Vlaamse Gemeenschapscommissie betreffende de financiering van het aanbod van beroepsopleidingen voor werkzoekenden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, heeft het volgende advies gegeven:

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

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. Strekking van het voorontwerp van ordonnantie en van het samenwerkingsakkoord

1. Het samenwerkingsakkoord van 14 oktober 2011 waarmee bij het voorliggende voorontwerp van ordonnantie wordt ingestemd namens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, is afgesloten tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Luidens artikel 1 van dat samenwerkingsakkoord “beoogt (dit) het aanbod van beroepsopleidingen voor werkzoekenden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot ontwikkeling te brengen”.

Artikel 3 van het akkoord bepaalt in dat verband het volgende:

“Binnen de grenzen van de beschikbare budgetten kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest jaarlijks aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de middelen overdragen die nodig zijn om het aanbod van beroepsopleidingen voor werkzoekenden tot ontwikkeling te brengen in lijn met de New Deal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

Die bepalingen vormen de essentie van het samenwerkingsakkoord.

Luidens artikel 2, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt “teneinde de in artikel 1 bedoelde doelstellingen te bereiken”, namelijk “het aanbod van beroepsopleidingen voor werkzoekenden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot ontwikkeling te brengen”, wat ook als doelstelling vermeld wordt in artikel 3, “een Opvolgingscomité opgericht”, bestaande uit leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of hun vertegenwoordigers en de voorzitter van het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie of de vertegenwoordigers ervan. Luidens paragraaf 3 van hetzelfde artikel 2 is dat comité er onder meer mee belast

“jaarlijks de initiatieven (te analyseren) en (...) hun conformiteit met de doelstellingen die in de New Deal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vastgesteld zijn (eenstemmig te valideren)”.

II. Onderzoek van het samenwerkingsakkoord

2. Volgens de regels van het financiële federalisme van toepassing in België is de bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de wetten tot hervorming der instellingen¹⁻². De rechtsvorm van het samenwerkingsakkoord genoemd in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat krachtens artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van toepassing is op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, staat de ondertekenaars van dat akkoord uit dat oogpunt echter niet toe aan de voornoemde regels voorbij te gaan door een overheid in staat te stellen initiatieven te financieren die niet onder haar bevoegdheid vallen.

Een samenwerkingsakkoord is immers bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en geenszins als een afwijking van dat beginsel. Het wil een oplossing bieden voor het probleem van het gezamenlijk uitstippelen van een beleid in een stelsel van exclusieve bevoegdheden. Het afsluiten van een samenwerkingsakkoord kan daarentegen niet tot gevolg hebben dat de federale overheid, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van een bevoegdheid die hieraan is toegekend bij of krachtens de Grondwet of, omgekeerd, zich een bevoegdheid toe-eigent die hieraan niet is toegekend. Met andere woorden, een samenwerkingsakkoord kan er niet toe leiden dat bevoegdheden worden uitgewisseld, dat aan bevoegdheden wordt verzaakt, dat bevoegdheden worden teruggegeven of dat op andermans bevoegdheidsterrein wordt getreden; het kan dus geen overdracht van regelgevende bevoegdheid bevatten.

2.2. Krachtens artikel 127, §§ 1, eerste lid, 1°, en 2, en artikel 138 van de Grondwet, artikel 4, 16°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en het gemeenschappelijke artikel 3, 4°, van het voornoemde decreet II van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 en het voornoemde decreet III van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 juli 1993 behoort de beroepsopleiding, die een onderdeel is van “de beroepsomscholing en

¹ Zie, van de talrijke adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in die zin, bijvoorbeeld advies 44.050/2, op 20 februari 2008 verstrekt over een voorstel van wet ‘inzake de toekenning van een korting voor energiebesparende uitgaven’ (*Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 675/2) en advies 49.717/4, op 14 juni 2011 verstrekt over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de elektronische-communicatienetwerken en -diensten en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en tot instelling van een bijdrage ten gunste van regionale omroeporganisaties’ (*Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 1455/3).

² Zie de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, arrest nr. 63/2005 van 23 maart 2005, luidens hetwelk de vaststelling van de financiële middelen voor het voeren van een beleid behoort tot het regelen van de aangelegenheden die onder dat beleid vallen, zodat een overheid alleen beleidsmaatregelen kan financieren die onder haar eigen bevoegdheden vallen, tenzij anders bepaald in een bijzondere wet (GwH, nr. 63/2005, 23 maart 2005, B.4 tot B.6 en B.11).

- bijscholing³, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad op wetgevend vlak tot de bevoegdheid van⁴:
- de Franse Gemeenschapscommissie voor de instellingen die gezien hun werkzaamheden beschouwd moeten worden als instellingen die onder de Franse Gemeenschap vallen;
- de Vlaamse Gemeenschap voor de instellingen die gezien hun werkzaamheden beschouwd moeten worden als instellingen die onder de Vlaamse Gemeenschap vallen;
- de federale overheid voor de bicommunautaire sector.

Deze aangelegenheid valt volledig buiten de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat overeenkomstig artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 alleen bevoegd is voor gewestaangelegenheden.

2.3. Aangezien de artikelen 1 en 3 van het voorliggende samenwerkingsakkoord ertoe strekken een aspect van de beroepsopleiding te regelen door te voorzien in een deel van de financiering ervan op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussels-Hoofdstad en aangezien artikel 2 van hetzelfde akkoord daarmee nauw samenhangt, kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen partij zijn bij zulk akkoord.

3. De Vlaamse Gemeenschapscommissie harerzijds is niet gemachtigd om partij te zijn bij een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien luidens paragraaf 1, eerste lid, van die bepaling alleen “de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten” samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten en geen enkele soortgelijke bepaling als artikel 63, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 of het gemeenschappelijke artikel 4, 1°, van het voornoemde decreet II van 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap en het voornoemde decreet III van 22 juli 1993 van de Franse Gemeenschapscommissie artikel 92*bis* hierop van toepassing verklaart.

³ Omtrent het feit dat de beroepsopleiding valt onder de noemer “beroepsomscholing en bijscholing” in de zin van artikel 4, 16°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, zie advies 15.390/VR, op 13 april 1983 verstrekt over een ontwerp dat de wet van 29 juni 1983 ‘betreffende de leerplicht’ is geworden (*Parl.St.* Kamer 1982-1983, nr. 645/1, 14 tot 23) en advies 15.859/2, op 3 april 1984 verstrekt over een voorstel van decreet ‘tendant à encourager, dans les Régions bruxelloise et wallonne, la reconversion de jeunes chômeurs et leur établissement comme travailleurs indépendants’.

⁴ Zie ook de bevoegdheden toegekend aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie als organiserende instanties in gemeenschapsaangelegenheden (artikel 64 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’), en de bevoegdheden toegekend aan de eerste twee genoemde commissies om de verordenende bevoegdheden uit te oefenen die respectievelijk door het Vlaams Parlement en door het Parlement van de Franse Gemeenschap zijn overgedragen (artikel 65 van dezelfde bijzondere wet), alsook om de individuele maatregelen en de uitvoeringsmaatregelen te nemen die daaraan, naargelang van het geval, door dezelfde parlementen zijn overgedragen (artikel 66 van dezelfde bijzondere wet).

Het is juist dat artikel 83*bis* van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 het volgende bepaalt:

“Onverminderd de artikelen 83*ter* en 83*quater* kan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement vanaf het begrotingsjaar 1995 middelen overdragen aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissies, die worden verdeeld volgens de verdeelsleutel van 20 pct. voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie en 80 pct. voor de Franse Gemeenschapscommissie.”

Het voorliggende samenwerkingsakkoord is evenwel niet binnen dat juridisch kader afgesloten. Het is dan ook niet nodig na te gaan of de tenuitvoerlegging van die bepaling het mogelijk zou maken zulk een akkoord af te sluiten.

4. Het besluit is dan ook dat het samenwerkingsakkoord waarmee het voorontwerp van ordonnantie wil instemmen de bevoegdheidsverdelende regels schendt. Om die reden wordt het akkoord niet nader onderzocht. Dat geldt ook voor het voorontwerp van instemmingsordonnantie.

De verenigde kamers waren samengesteld uit:

de Heren	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	kamervoorzitter, voorzitter, kamervoorzitter,
	J. BAERT, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw de Heer	M. BAGUET, W. VAN VAERENBERGH,	
Mevrouw	A. WEYEMBERGH,	assessor van de afdeling Wetgeving,
de Heer Mevrouw	W. GEURTS, B. VIGNERON,	griffiers.

De verslagen worden uitgebracht door de Heren P. RONVAUX en B. STEEN, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

M. VAN DAMME