



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.798/1
van 20 februari 2023

avis 72.798/1
du 20 février 2023

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'betreffende het
inburgerings- en
begeleidingstraject voor
nieuwkomers en
vreemdelingen'

un avant-projet d'ordonnance
'concernant le parcours
d'accueil et
d'accompagnement des
primo-arrivants et des
personnes étrangères'

Op 21 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende het inburgerings- en begeleidingstraject voor nieuwkomers en vreemdelingen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2023.

*

Le 21 décembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘concernant le parcours d'accueil et d'accompagnement des primo-arrivants et des personnes étrangères’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 2 février 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe een aantal fundamentele wijzigingen aan te brengen in het inburgeringsbeleid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC).

In de eerste plaats regelt het voorontwerp de voorwaarden waaronder bicommunautaire inrichters van inburgeringstrajecten kunnen worden erkend (artikel 10) en gesubsidieerd (artikel 11). Er wordt voorzien in toezicht en controle op de erkende inrichters (artikelen 17 en 18). Het Verenigd College kan de inburgeringstrajecten die worden georganiseerd door een andere bevoegde overheid (niet: autoriteit) en die gelijkwaardig zijn met de in de voorliggende regeling georganiseerde inburgeringstrajecten eveneens erkennen (artikel 4, § 4). Tevens wordt mogelijk gemaakt dat de erkende inrichters voor sommige onderdelen van het inburgeringstraject een beroep doen op erkende derden, bijvoorbeeld voor de taalopleidingen (artikel 8, § 4). De onderdelen van de inburgeringstrajecten blijven dezelfde maar worden meer omstandig uitgewerkt en de geïndividualiseerde begeleiding wordt gewaarborgd (artikel 4, § 3).

Ten tweede wordt het gratis inburgeringstraject voortaan niet enkel aangeboden aan nieuwkomers die aan de inburgeringsplicht zijn onderworpen, maar ook – op vrijwillige basis – aan alle andere vreemdelingen die nog geen gelijkaardig traject hebben gevolgd en aan niet-vrijgestelde nieuwkomers (artikelen 3 en 6).

Ten slotte wordt ook mogelijk gemaakt dat het Verenigd College een instantie erkent en subsidieert die instaat voor het begeleiden van inrichters en het rapporteren over het inburgeringsbeleid (artikel 19).

De regeling inzake het personele toepassingsgebied van de inburgeringsplicht,² de verplichtingen ten aanzien van de gemeenten, de sanctieregeling voor de niet-vrijgestelde nieuwkomers, en de wijze waarop de persoonsgegevens worden verwerkt, wordt niet fundamenteel gewijzigd. In het voorontwerp worden derhalve slechts bepaalde aspecten van het inburgeringstraject en het aanbieden ervan geregeld. Niettemin is het de bedoeling dat de ontworpen regeling integraal in de plaats komt van de ordonnantie van 11 mei 2017 ‘betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’ waarvan artikel 22 van het voorontwerp de opheffing

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

² Er wordt wel bepaald dat de begunstigde het inburgeringstraject aflegt binnen een termijn van maximaal achttien maanden (artikel 7, § 3).

beoogt. De datum waarop de nieuwe regeling in werking zal treden wordt vastgesteld door het Verenigd College (artikel 23).

ANTECEDENTEN

3. Het voorontwerp herneemt in ruime mate bepalingen van de reeds genoemde ordonnantie van 11 mei 2017, zoals die werd gewijzigd bij de ordonnanties van 16 mei 2019 en 27 januari 2022.

Het hernemen van de volledige tekst van bepalingen of van substantiële onderdelen ervan waarvan de inhoudelijke wijzigingen veeleer beperkt zijn, heeft weliswaar als voordeel dat de bestemming van de norm onmiddellijk kennis kan nemen van de volledige, aangepaste versie van de gewijzigde bepalingen, maar een dergelijk procedé van regelgeving heeft ook nadelen. Zo kan bij de rechtsonderhorige de indruk worden gewekt dat de nieuwe bepalingen een grondige herziening inhouden van de bestaande regeling, waardoor het noodzakelijk werd geacht deze volledig te vervangen. Daarenboven moet ermee rekening worden gehouden dat, ook wat betreft de ongewijzigd overgenomen bepalingen, het voorontwerp dient te worden beschouwd als een nieuwe wilsuiting van de decreetgever, wat betekent dat ook die bepalingen in hun geheel opnieuw kunnen worden aangevochten voor het Grondwettelijk Hof.

Afgezien van het voorgaande verwijst de afdeling Wetgeving naar de opmerkingen die zij in de adviezen 60.034/1³ en 69.369/1⁴ heeft gemaakt over de voorontwerpen die aanleiding hebben gegeven tot de regeling die het huidige voorontwerp beoogt te vervangen. Die opmerkingen worden, in zoverre ze toentertijd niet werden gevolgd en nog steeds relevant zijn, hier in beginsel niet hernomen. Het thans voorliggende advies is derhalve toegespitst op de bepalingen die in vergelijking met de ordonnantie van 11 mei 2017 nieuw of inhoudelijk gewijzigd zijn en op de coherentie en de samenhang tussen de verschillende bepalingen van het voorontwerp.

VORMVEREISTEN

4. De ordonnantiegever beoogt met het voorontwerp een juridische basis te creëren voor de erkenning en de subsidiëring door het Verenigd College van instanties die zelf inburgeringstrajecten organiseren. Aldus kan de regeling worden beschouwd als een regeling waarbij de GGC zelf inburgeringstrajecten organiseert.

³ Adv.RvS 60.034/1 van 10 oktober 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 11 mei 2017 ‘betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’, *Parl.St. Ver.Verg.GGC* 2016-17, nr. B-71/1.

⁴ Adv.RvS 69.369/1 van 4 juni 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 27 januari 2022 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers’, *Parl.St. Ver.Verg.GGC* 2020-21, nr. B-87/1.

Artikel 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie van 20 december 2018 ‘met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad’ bepaalt evenwel:

“Indien de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie haar eigen inburgeringstrajecten wenst te organiseren, kan ze dit enkel doen na overleg met en notificatie aan de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap.”

Aan de gemachtigde werd gevraagd of aan de vormvereisten, vermeld in de aangehaalde bepaling, is voldaan. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Une rencontre a eu lieu entre le membre du Collège réuni et membre du Collège Alain Maron et le Ministre Bart Somers en date du 16 juin 2022 afin d’informer de la volonté de la COCOM d’organiser ses propres parcours d’accueil et des modalités de ces parcours.

Des rencontres entre les conseillers du cabinet Maron et du cabinet Somers ont également eu lieu depuis.

Les détails techniques de le ‘cocomisation’ sont abordés dans le cadre du comité de pilotage instauré par l’art. 8 de l’accord de coopération, qui se réunit régulièrement.”

In de huidige stand van de regelgeving kan de ontworpen regeling enkel doorgang vinden indien aan de vormvereisten, zoals die worden omschreven in artikel 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 20 december 2018, alsnog wordt voldaan en die, benevens een overleg, tevens nopen tot een notificatie aan de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap.

5. Diverse bepalingen van het voorontwerp, waaronder in het bijzonder artikel 16, regelen de verwerking van de persoonsgegevens van de begunstigten van het inburgeringstraject.

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’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat op 19 december 2022 om het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd verzocht. Deze laatste heeft op 9 februari 2022 over het voorontwerp geadviseerd.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat, al kan het nog niet vervuld zijn van vormvereisten, sinds de wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 2 april 2003, niet meer leiden tot de niet-ontvankelijkheid van de adviesaanvraag, het beginsel blijft dat de afdeling Wetgeving pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken voorontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorlopen en het tot het vaststellen van het voorontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft

gehad het voorontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten. Aldus wordt vermeden dat de Raad van State advies zou uitbrengen over een niet-definitieve ontwerptekst en wordt gewaarborgd dat het advies kan worden uitgebracht met volledige kennis van alle ter zake relevante elementen.⁵

Dat geldt *a fortiori* voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, wanneer het voorontwerpen betreft die bij uitstek betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens, zoals het voorliggende voorontwerp, waarbij de adviesverplichting er precies toe strekt na te gaan of de ontworpen regeling wel in overeenstemming is met de (Europeesrechtelijke) juridische vereisten die worden opgelegd in verband met de verwerking van persoonsgegevens.⁶

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,⁷ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

7.1. In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is het beleid van onthaal en integratie van inwijkelingen in de zin van artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' een aangelegenheid die door verschillende wetgevers wordt geregeld.

De Vlaamse Gemeenschap is, krachtens artikel 128, § 2, van de Grondwet, bevoegd ten aanzien van de er gevestigde instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend tot die Gemeenschap te behoren. De Franse Gemeenschapscommissie is, als gevolg van de toepassing van artikel 138 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 128, § 2, van de Grondwet, bevoegd ten aanzien van de er gevestigde instellingen die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Franse Gemeenschap.

De GGC is bevoegd om de aspecten van het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen die, op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, de

⁵ Adv.RvS 41.417/AV tot 41.420/AV van 6 oktober 2006 over voorontwerpen die geleid hebben tot de wet van 10 mei 2007 'tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden', de wet van 10 mei 2007 'ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen', de wet van 10 mei 2007 'ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie' en de wet van 10 mei 2007 'tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden', *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001, 126.

⁶ Zie bijv. het reeds genoemde adv.RvS 69.369/1 van 4 juni 2021, *Parl.St.* Ver.Verg.GGC 2020-21, nr. B-87/1, opmerking 3.1; adv.RvS 70.194/3 van 28 oktober 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 24 december 2021 'houdende wijziging van de ordonnantie van 4 april 2019 tot vaststelling van het betaalcircuit voor de gezinsbijslag', *Parl.St.* Ver.Verg.GGC 2021-22, nr. B-98/1, opmerking 3.

⁷ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt, of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en die van de Franse Gemeenschapscommissie overschrijden, te regelen (artikel 135 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 60, vierde lid, en 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’).⁸ Dat betekent dat de GGC bevoegd is om bepalingen uit te vaardigen die rechtstreeks van toepassing zijn op natuurlijke personen als dusdanig, alsmede bepalingen die van toepassing zijn op instellingen die niet kunnen worden beschouwd uitsluitend te behoren tot hetzij de Vlaamse, hetzij de Franse Gemeenschap (zijnde de zogenaamde bicommunautaire instellingen).

Uit het voorgaande volgt dat de GGC, wat betreft de ontworpen regeling, bevoegd is om rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen aan nieuwkomers en begunstigden en om in dat verband verplichtingen op te leggen aan de gemeenten, aangezien deze uit hun aard bicommunautair zijn, alsook aan andere instellingen, voor zover deze niet beschouwd kunnen worden als zogeheten unicommunautaire instellingen. De GGC kan dan ook principieel bevoegd worden geacht om bicommunautaire instellingen als inrichter van inburgeringstrajecten te erkennen en te subsidiëren en om de inhoud van het inburgeringstraject dat deze erkende inrichters moeten aanbieden, te regelen.

Het aldus beschreven bevoegdheidsrechtelijke kader noopt evenwel tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

7.2. In advies 60.034/1 van 10 oktober 2016 over het voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de meermaals genoemde ordonnantie van 11 mei 2017, merkte de afdeling Wetgeving met betrekking tot de problematiek van de erkenning door het Verenigd College van inrichters van inburgeringstrajecten het volgende op:

“Uit de ontworpen bepalingen blijkt dat het Verenigd College de inrichters zal erkennen (artikel 3, laatste lid, van het ontwerp), zonder dat evenwel wordt gepreciseerd welke ‘instellingen’ voor erkenning in aanmerking komen.

Voor zover het de bedoeling zou zijn dat enkel bicommunautaire instellingen als inrichter kunnen worden erkend, dient er in het ontwerp een erkenningsregeling te worden opgenomen die beperkt is tot die instellingen.

Voor zover het evenwel de bedoeling zou zijn dat in het kader van de ontworpen regeling ook door de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie erkende inrichters van inburgeringstrajecten in aanmerking kunnen worden genomen, dient erop te worden gewezen dat zulks slechts mogelijk is nadat hierover een samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de GGC, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie. In het verleden heeft de Raad van State immers reeds herhaaldelijk gesteld dat de GGC geen beroep kan doen op de diensten van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap (of de Franse Gemeenschapscommissie) of van instellingen die afhangen van of erkend zijn door die gemeenschappen, zonder dat vooraf een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen is gesloten.⁹

⁸ GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, B.21.3; vgl. GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.34.1 (i.v.m. het gezinsbeleid).

⁹ (voetnoot 5 van het advies) Zie bijv. adv.RvS 37.475/VR/V van 27 juli 2004 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 5 juni 2008 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake hulpverlening aan jongeren’, *Parl.St. Ver.Verg.* 2007-08, nr. B-112/1. In dezelfde zin adv.RvS 58.631/VR van 22 januari 2016, over een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘houdende de organisatie van kinderopvang’.

De conclusie is dan ook dat de GGC hetzij een beroep doet op door haar erkende ‘bicommunautaire’ inrichters van inburgeringstrajecten, hetzij een beroep doet op inrichters die erkend zijn door de Vlaamse Gemeenschap of de COCOF voor zover de GGC daartoe vooraf een samenwerkingsakkoord heeft gesloten met de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie.”

Naar aanleiding van dit advies werd tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie (CoCoF) het samenwerkingsakkoord van 20 december 2018 ‘met betrekking tot het verplicht inburgeringstraject voor de nieuwkomers in Brussel-Hoofdstad’ gesloten.

Het samenwerkingsakkoord bepaalt, in zijn artikel 3, dat om te voldoen aan de verplichting tot het volgen van een inburgeringstraject “de nieuwkomer zich [moet] wenden tot de inrichters van een inburgeringstraject die erkend zijn door de Vlaamse Gemeenschap, door de Franse Gemeenschapscommissie of door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”. Zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van dit samenwerkingsakkoord, biedt de inrichter de nieuwkomer een inburgeringstraject aan dat in overeenstemming is met de bestaande regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en/of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. In artikel 9 van het samenwerkingsakkoord verplichten de Franse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschap zich ertoe een minimum aantal inburgeringstrajecten aan te bieden.

7.3. In de ordonnantie van 11 mei 2017 wordt de erkenning van aanbieders van inburgeringstrajecten als zodanig niet geregeld. Uit het voornoemde samenwerkingsakkoord van 20 december 2018, alsook uit de parlementaire voorbereiding van de erop betrekking hebbende instemmingsakten,¹⁰ blijkt dat, om de inburgeringsplicht opgelegd door de ordonnantiegever van de GGC in te vullen, vooralsnog enkel een beroep werd gedaan op inrichters van inburgeringstrajecten die zijn erkend door de Vlaamse Gemeenschap en door de CoCoF.

Zoals aangegeven bij de vormvereisten, beoogt de ordonnantiegever met het voorontwerp een juridische basis te creëren voor de erkenning en de subsidiëring door het Verenigd College van instanties die zelf inburgeringstrajecten organiseren.

Zulk een regeling is in overeenstemming met het samenwerkingsakkoord, dat immers in artikel 1 bepaalt dat nieuwkomers die vallen onder de verplichting tot inburgering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zich kunnen wenden tot de inrichters van inburgeringstrajecten die erkend zijn door de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie om aan deze verplichting te voldoen.

7.4. Het is evenwel niet voldoende duidelijk hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot de door de andere overheden aangeboden inburgeringstrajecten, die, overeenkomstig het samenwerkingsakkoord, de nieuwkomer toelaten zich te kwijten van zijn verplichting.

¹⁰ Zie bijv. *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1922/1, 4.

De gemachtigde deelde in dit verband mee dat een nieuw samenwerkingsakkoord zal worden gesloten waarbij rekening zal worden gehouden met de beleidswijziging van de GGC en dat het de bedoeling is dat de ontworpen regeling pas in werking zal treden ten vroegste samen met het nieuwe samenwerkingsakkoord.

Om nadere verduidelijking verzocht omtrent de verhouding met de inburgeringstrajecten die door de andere bevoegde overheden worden erkend, bevestigde de gemachtigde dat de CoCoF de bedoeling heeft om niet langer inburgeringstrajecten aan te bieden en enkel nog in te zetten op het aanbieden van taalopleidingen door taaloperatoren die op grond van artikel 4, § 4, tweede lid, of artikel 8, § 3, van het voorontwerp, zouden worden erkend. Het is daarentegen de bedoeling dat de door de Vlaamse Gemeenschap erkende inrichters van inburgeringstrajecten hun aanbod handhaven¹¹ en dat, zoals de gemachtigde bevestigde “[t]out bénéficiaire d’un parcours d’accueil aura le libre choix de s’inscrire dans le cadre d’un parcours organisé par la VG, qui est reconnu équivalent ou de s’inscrire dans un parcours organisé par la COCOM”.

7.5. In de eerste plaats moet opgemerkt worden dat de CoCoF zich enkel van de verplichting tot het aanbieden van inburgeringstrajecten kan ontdoen na het opzeggen van het samenwerkingsakkoord, overeenkomstig artikel 12 ervan, en met naleving van de daarin vermelde opzeggingstermijn.

7.6. Met toepassing van de ontworpen regeling zal het Verenigd College zelf (bicommunautaire) inrichters van inburgeringstrajecten kunnen erkennen en zal het daarnaast inburgeringstrajecten die worden aangeboden door inrichters die zijn erkend door een andere bevoegde “autoriteit” (lees: “overheid”) als gelijkwaardig kunnen erkennen (zie artikel 4, § 4, van het voorontwerp).

Het louter voorzien in de mogelijkheid tot het erkennen van de inburgeringstrajecten van andere overheden is, zoals vermeld, niet in overeenstemming met het samenwerkingsakkoord.

In de hypothese dat het samenwerkingsakkoord van 20 december 2018 op correcte wijze is opgezegd, en een nieuw samenwerkingsakkoord tot stand wordt gebracht, moet rekening gehouden worden met het volgende.

Uit artikel 4, § 4, van het voorontwerp volgt dat het Verenigd College niet zonder meer de door andere bevoegde overheden erkende inrichters zal erkennen, maar dat in voorkomend geval wel zal kunnen doen na het nemen van een erkenningsbeslissing inzake de door deze inrichters aangeboden trajecten. In het voorontwerp van ordonnantie wordt evenwel niet bepaald onder welke voorwaarden dergelijke trajecten als gelijkwaardig kunnen worden erkend, zodat het voor de betrokken inrichters, de inburgeringsplichtigen en de bevoegde gemeenschap niet duidelijk is of de aangeboden trajecten effectief zullen worden erkend. De ontworpen regeling lijkt integendeel zo opgevat te worden dat, om te voldoen aan de inburgeringsplicht, in de eerste plaats een inburgeringstraject moet worden gevolgd dat wordt ingericht door de inrichters die zijn erkend

¹¹ *In casu* valt te denken aan “BON”, het Brussels onthaalbureau voor inburgering dat deel uitmaakt van het Agentschap Integratie en Inburgering.

door de GGC, zodat het aanbod van de inrichters die zijn erkend door een andere bevoegde overheid slechts subsidiair is.

Het regelen van een aanbod aan inburgeringstrajecten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad dat gericht is op een welbepaalde gemeenschap heeft uiteraard slechts zin als de inburgeringsplichtigen die deze trajecten volgen daarmee kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht die wordt opgelegd door de GGC. Een regeling waarbij de GGC ernaar zou streven om het “unicommunautaire aanbod” aan inburgeringstrajecten zoveel mogelijk te beperken, zou op gespannen voet staan met artikel 128, § 2, van de Grondwet, alsook met de federale loyauteit bedoeld in artikel 143, § 1, van de Grondwet, waarvan de inachtneming veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren.

De federale loyauteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. Het beginsel van de federale loyauteit verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.¹² De ontworpen regeling mag er derhalve niet toe leiden dat het de andere gemeenschappen en gemeenschapscommissie die bevoegd zijn in het tweetalig gebied Brussel Hoofdstad overdreven moeilijk of onmogelijk wordt gemaakt om op het vlak van het aanbod van inburgeringstrajecten hun beleid te voeren of dat dit beleid wordt uitgehold. Het verdient alvast aanbeveling om in het nog te sluiten samenwerkingsakkoord voldoende duidelijke afspraken op te nemen met betrekking tot de voorwaarden voor het gelijkwaardig erkennen van inburgeringstrajecten alsook over de wijze waarop die erkenning zal verlopen.

7.7. Uit de omschrijving van het begrip “erkende inrichter”, in artikel 2, 9°, van het voorontwerp, volgt dat de inrichtende instantie die erkend wordt, gevestigd is “in het tweetalige gebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. Uit de “minimale erkenningsvoorwaarden” voor de erkende inrichters, die worden opgesomd in artikel 10, § 2, van het voorontwerp, en meer in het bijzonder in de punten 1° tot 3°, ervan, valt evenwel niet duidelijk af te leiden dat de “organisatie” van de betrokken inrichters ervan moet doen blijken dat zij zich niet richt tot een welbepaalde gemeenschap. De ontworpen erkenningsvoorwaarden brengen met andere woorden onvoldoende duidelijk tot uiting dat het de bedoeling is dat enkel “bicommunautaire” instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad kunnen worden erkend.¹³ De ontworpen regeling zou op dit punt moeten worden aangepast, zodat duidelijker blijkt dat de erkende inrichters gevestigd zijn in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en dat zij in hun “organisatie” bicommunautair zijn.

¹² Zie bijv. GwH 18 maart 2021, nr. 47/2021, B.11 (in verband met het beleid inzake het onthaal van inwijkelingen).

¹³ Zo wordt in artikel 10, § 2, 2°, van het voorontwerp, enkel bepaald dat de inrichter “activiteiten” moet uitoefenen op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, terwijl uit artikel 10, § 2, 3°, van het voorontwerp, weliswaar volgt dat het onthaal en de begeleiding in minstens het Frans en het Nederlands dient te gebeuren, zonder dat daaruit evenwel met voldoende zekerheid valt af te leiden dat de instantie zich in haar “organisatie” niet zou kunnen richten tot een welbepaalde gemeenschap.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. In de omschrijving van het begrip “familieleden” in artikel 2, 8°, van het voorontwerp, wordt verwezen naar artikel 2, lid 2 (niet: artikel 2, tweede lid), van richtlijn 2004/38/EG. Er dient daarbij uiteraard melding te worden gemaakt van de datum en van het volledige opschrift van de betrokken richtlijn.¹⁴ Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij de verwijzing naar dezelfde richtlijn in artikel 5, § 2, eerste lid, 3°, a), van het voorontwerp.

9. In overeenstemming met diverse andere bepalingen van het voorontwerp dient aan het einde van artikel 2, 9°, van het voorontwerp, te worden geschreven “... en gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad” in plaats van “... en gevestigd in het tweetalige gebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

10. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 2, 10°, van het voorontwerp, moet worden geschreven “... die de erkende gelijkwaardige trajecten, bedoeld in artikel 4, § 4, organiseert;” (in plaats van “... die de in artikel 4, § 4, erkende gelijkwaardige trajecten organiseert;”).

Artikel 4

11. In artikel 4, § 4, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat het Verenigd College trajecten kan erkennen die door een andere bevoegde overheid worden georganiseerd die gelijkwaardig zijn aan de trajecten die met toepassing van de ontworpen ordonnantie worden georganiseerd. Vervolgens wordt in diverse artikelen van het voorontwerp verwezen naar een “inburgeringstraject”, een “erkende inrichter” of een “inrichter”, waarbij het niet steeds duidelijk is of daarmee tevens wordt bedoeld op “trajecten” die worden ingericht door inrichters die bijvoorbeeld zijn erkend door de Vlaamse Gemeenschap of op “inrichters” van inburgeringstrajecten die door die gemeenschap zijn erkend.

Zo verwijst artikel 5, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, naar “het inburgeringstraject (...) bedoeld in artikel 4”. Aangezien het begrip “inburgeringstraject” in artikel 2, 11°, van het voorontwerp, wordt omschreven als “het traject bedoeld in artikel 4, § 2” is niet duidelijk of in artikel 5, § 1, eerste lid, enkel wordt gerefereerd aan de inburgeringstrajecten die worden ingericht door erkende inrichters of ook aan inburgeringstrajecten die als gelijkwaardig worden erkend. In artikel 5, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de niet-vrijgestelde nieuwkomer zich moet aanmelden “bij een erkende inrichter van het inburgeringstraject en [dat] hij een inburgeringsovereenkomst [sluit] met die inrichter”. Die inrichter geeft ook een attest af. Die bepaling wekt de indruk dat de niet-vrijgestelde nieuwkomer zich enkel kan aanmelden bij een door de GGC erkende inrichter. Indien dat de bedoeling zou zijn,

¹⁴ Het betreft richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG’.

zou het voor inrichters die zijn erkend door een andere bevoegde autoriteit, overdreven moeilijk worden gemaakt om daadwerkelijk inburgeringstrajecten aan te bieden (zie de opmerking onder randnummer 7.6).

In artikel 7, § 3, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de begunstigde het daartoe voorziene attest ontvangt “dat door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt afgeleverd”. Dit doet de vraag rijzen of die bepaling ook geldt ten aanzien van de begunstigde die een traject volgt dat als gelijkwaardig wordt erkend.

Het is evenmin duidelijk of in artikel 13, tweede lid, van het voorontwerp, met betrekking tot de informatieplicht van de gemeenten naar de nieuwkomers toe “over de verschillende inrichters van het inburgeringstraject en over hun respectievelijk opleidingsaanbod”, tevens de inrichters van inburgeringstrajecten worden bedoeld die gelijkwaardig zijn.

In artikel 16, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, wordt uitsluitend melding gemaakt van “erkende inrichters”, terwijl in de inleidende zin van artikel 16, § 1, tweede lid, 2°, verwezen wordt naar “de erkende inrichters van het inburgeringstraject en de inrichters van gelijkwaardige trajecten”. In artikel 16, § 5, eerste lid, wordt vervolgens bepaald dat de betrokken gegevens onder meer worden gedeeld “met de inrichter van het inburgeringstraject waarbij [de niet-vrijgestelde nieuwkomer] is ingeschreven”. Vraag is derhalve of in artikel 16, § 1, eerste lid, niet het best wordt melding gemaakt van de erkende inrichters en de inrichters die inburgeringstrajecten organiseren die door het Verenigd College worden erkend.

Naar het zeggen van de gemachtigde wordt in de voornoemde bepalingen van het voorontwerp telkens ook effectief bedoeld op de als gelijkwaardig erkende trajecten. Die bedoeling zou evenwel met zoveel woorden tot uitdrukking moeten worden gebracht in de betrokken bepalingen, temeer daar in artikel 2 van het voorontwerp wordt uitgegaan van een onderscheiden omschrijving van de begrippen “erkende inrichter” en “inrichter van een gelijkwaardig traject” (zie respectievelijk artikel 2, 9° en 10°).¹⁵

In elk geval is het zo dat, indien ervoor wordt geopteerd om bepaalde begrippen te omschrijven, er uiteraard dient op te worden toegezien dat in het verdere verloop van de ontworpen tekst een consequent gebruik wordt gemaakt van die begrippen en dat onduidelijkheid wordt vermeden omtrent de precieze draagwijdte van bepaalde verwijzingen naar die begrippen. Op die manier wordt niet enkel de rechtszekerheid van de ontworpen regeling beter gewaarborgd, maar wordt – specifiek wat het voorontwerp betreft – vermeden dat vragen zouden kunnen rijzen op het vlak van de overeenstemming ervan met het reeds vermelde beginsel van de federale loyaliteit.

Artikel 6

12. In artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de erkende inrichter aan de begunstigde een attest afgeeft indien deze “zich op regelmatige wijze heeft ingeschreven bij

¹⁵ De werkwijze die erin zou bestaan om, in plaats van te opteren voor twee afzonderlijke omschrijvingen, één definitie te hanteren waarin de begrippen “erkende inrichter” en “inrichter van een gelijkwaardig traject” zouden worden geïntegreerd en waarbij die definitie dan in de verdere tekst van het voorontwerp telkens zou kunnen worden gebruikt lijkt, rekening houdend met de draagwijdte van de ontworpen regeling, moeilijk werkbaar.

de erkende inrichter”. Het is niet duidelijk welk opzet ten grondslag ligt aan dergelijk attest, dat betrekking heeft op een inburgeringstraject dat de begunstigde nog aan het volgen is, temeer daar de attestering door de GGC, die wordt geregeld in artikel 7 van het voorontwerp, blijkbaar uitsluitend inburgeringstrajecten beoogt die “met succes [werden] gevolgd” en waarbij het inburgeringstraject derhalve achter de rug ligt.¹⁶ De verhouding tussen beide bepalingen zou, wat de aangevangen, maar nog niet voleindigde inburgeringstrajecten betreft, het best nader worden verduidelijkt in hetzij de tekst van het voorontwerp, hetzij de commentaar in de memorie van toelichting.

Artikel 7

13. In artikel 7, § 2, van het voorontwerp, dient, zoals bevestigd door de gemachtigde, het woord “nieuwkomer” te worden vervangen door de woorden “niet-vrijgestelde nieuwkomer” en moet melding worden gemaakt van “een gelijkwaardig traject” (“un parcours équivalent”) en niet van “een gelijkaardig traject” (“un parcours similaire”). Bovendien moet worden vastgesteld dat niet wordt bepaald op welke wijze de nieuwkomer kan aantonen dat hij een gelijkwaardig traject heeft gevolgd. De gemachtigde deelde, wat dit laatste aspect betreft, mee dat “[l]a preuve se fait avec l’attestation remise par l’organisateur de parcours équivalent”. Ter wille van de rechtszekerheid zou de beoogde wijze van bewijsvoering duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de ontworpen bepaling.

Artikel 8

14. De vraag rijst op welke wijze de informatieplicht met betrekking tot de voltooiing van het inburgeringstraject, bedoeld in artikel 8, § 1, van het voorontwerp, zal worden toegepast in hoofde van de inrichters van gelijkwaardige trajecten ermee rekening houdend dat de GGC wat dat betreft niet eenzijdig verplichtingen kan opleggen. Naar het zeggen van de gemachtigde zal dit worden geregeld in het nog tot stand te brengen samenwerkingsakkoord. Het verdient aanbeveling om hiervan melding te maken in de memorie van toelichting en daartoe de commentaar bij artikel 8 aan te vullen.

15. In artikel 8, § 2, van het voorontwerp, wordt verwezen naar “een erkende gelijkwaardige opleiding (...) krachtens artikel 4, § 4”. In artikel 4, § 4, tweede lid, van het voorontwerp, wordt evenwel melding gemaakt van “modules, lessen, opleidingen en begeleidingen”. De term “opleiding”, in artikel 8, § 2, is derhalve te beperkt en zou moeten worden vervangen door een meer algemene term die beter aansluit bij de redactie van het voornoemde artikel 4, § 4, tweede lid, van het voorontwerp.

¹⁶ In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 7 van het voorontwerp wordt gegeven, wordt onder meer het volgende vermeld: “De mededeling van het einde van het traject is bedoeld om ervoor te zorgen dat de nieuwkomer aan zijn verplichtingen heeft voldaan en niet zal worden bestraft voor een tekortkoming. Voor erkende inrichters kan worden bepaald dat zij [deze] administratieve informatieprocedure voor de betrokken begunstigde uitvoeren.”

16. Terwijl in artikel 8, § 3, van het voorontwerp, melding wordt gemaakt van “opleidingsoperatoren” (“opérateurs de formation”), heeft artikel 8, § 4, het over “taaloperatoren” (“opérateurs linguistiques”). Naar het zeggen van de gemachtigde worden evenwel dezelfde operatoren bedoeld. Er dient derhalve een eenvormige terminologie te worden gebruikt in de beide voornoemde paragrafen van artikel 8 van het voorontwerp.

17. In artikel 8, § 5, van het voorontwerp, is niet duidelijk wat wordt bedoeld met “een bevoegde publieke autoriteit” (“une autorité publique compétente”). De gemachtigde deelde mee dat het betrokken begrip zal worden verduidelijkt door middel van een definitie die zal worden toegevoegd aan artikel 2 van het voorontwerp.

In dezelfde paragraaf van artikel 8 van het voorontwerp rijst de vraag welk traject “waarvan de inhoud overeenstemt of als gelijkwaardig is erkend overeenkomstig artikel 4, § 4, met het inburgeringstraject zoals beschreven in artikel 4” precies wordt beoogd. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“L’hypothèse est ici celle d’un bénéficiaire qui est inscrit à un parcours d’accueil COCOM et qui néanmoins, dans le cadre d’une convention suit les modules d’un parcours auprès d’un tiers dépendant d’une autre autorité.”

Indien niet wordt voorzien in een uitdrukkelijke erkenning van de gelijkwaardigheid van de betrokken modules, zou de zinsnede “waarvan de inhoud overeenstemt” minstens moeten worden verduidelijkt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp.

18. In artikel 8, § 3, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van opleidingsoperatoren die “specifiek” erkend zijn voor het geven van basislessen Frans of Nederlands in het kader van het inburgeringstraject. Ter wille van de duidelijkheid zou in de tekst van de ontworpen bepaling moeten worden geëxpliciteerd dat daarmee wordt bedoeld “op operatoren die daartoe zijn erkend door de bevoegde communautaire autoriteiten (lees: overheden) op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”. Nu valt immers die bedoeling enkel af te leiden uit de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 8, § 3, van het voorontwerp, wordt gegeven.

Artikel 10

19. Het bepaalde in artikel 10, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, doet ervan blijken dat tevens een “voorlopige erkenning” zal kunnen worden gegeven (agrément provisoire). In de Nederlandse tekst van artikel 10, § 3, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van een “tijdelijke erkenning” (agrément provisoire). In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 10, § 3, van het voorontwerp, wordt gegeven, wordt in dat verband de volgende verduidelijking verstrekt:

“De verwijzing in paragraaf 3 naar voorlopige erkenningen biedt het Verenigd College de mogelijkheid om te werken met voorlopige erkenningen om sneller tegemoet te komen aan de behoeften van de bevolking.”

De tekst van het voorontwerp zou moeten worden aangevuld met een minimale regeling van het beoogde systeem van “voorlopige” erkenning.¹⁷ Daarenboven zal uiteraard ook in de Nederlandse tekst een eenvormige terminologie moeten worden gebruikt, wat nu uitsluitend in de Franse tekst van artikel 10 van het voorontwerp het geval is.

Artikel 14

20. Zoals door de gemachtigde is bevestigd, moet in artikel 14, § 1, eerste lid, van het voorontwerp, worden geschreven “... controleert of de niet-vrijgestelde nieuwkomer ...” in plaats van “... controleert of de nieuwkomer ...”.

Artikel 15

21. In artikel 15, § 1, eerste lid, 2°, van het voorontwerp, wordt de niet-vrijgestelde nieuwkomer ertoe verplicht “aan te tonen dat hij een inburgeringstraject volgt, aan de hand van een door de erkende instantie daarvoor voorzien attest”. De gemachtigde lichtte deze bepaling toe als volgt:

“L’intention est que le parcours suivi chez un organisateur de parcours équivalent puisse être pris en compte et donc que les sanctions ne soient pas appliquées aux personnes qui ont suivi un tel parcours.”

Deze bedoeling zou duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van de ontworpen bepaling.

22. Naar analogie van de Franse tekst dient aan het einde van artikel 15, § 2, zevende lid, van het voorontwerp, te worden geschreven “... onder de voorwaarden bedoeld in artikel 2244 van het oud Burgerlijk Wetboek”.

Artikel 21

23. Zoals artikel 21 van het voorontwerp is geredigeerd, komt het aan het Verenigd College toe om erover te oordelen of een inrichter die door een andere bevoegde overheid erkend was op de datum van de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie, voorlopig zal worden erkend of niet. Uit de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 21 van het voorontwerp wordt gegeven, valt af te leiden dat de aldus aan het Verenigd College verleende discretionaire bevoegdheid het “moet (...) mogelijk maken om, in voorkomend geval, de voorlopige erkenningen met terugwerkende kracht te laten werken met het oog op de continuïteit van de dienstverlening”. Teneinde de in artikel 21 van het voorontwerp aan het Verenigd College verleende bevoegdheid beter af te bakenen en tegelijk te verduidelijken, kan worden overwogen

¹⁷ Deze suggestie wint aan relevantie in het licht van de vaststelling dat in artikel 21 van het voorontwerp ook nog in een “voorlopige erkenning” van inrichters voorziet in het kader van het overgangsrecht.

om in de tekst van artikel 21 uitdrukkelijk te refereren aan het motief inzake de continuïteit van de dienstverlening.

Artikel 22

24. Artikel 22 van het voorontwerp bevat een opheffingsbepaling waarvan de redactie legistiek als volgt moet worden aangepast:

“De ordonnantie van 11 mei 2017 betreffende het inburgeringstraject voor de nieuwkomers, gewijzigd bij de ordonnanties van 16 mei 2019 en 27 januari 2022, wordt opgeheven”.¹⁸

*

¹⁸ Het is overbodig om in de ontworpen opheffingsbepaling te vermelden dat de op te heffen ordonnantie wordt “vervangen”.

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

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications fondamentales à la politique d'accueil de la Commission communautaire commune (COCOM).

En premier lieu, l'avant-projet règle les conditions auxquelles les organisateurs bicommunautaires de parcours d'accueil peuvent être agréés (article 10) et subventionnés (article 11). Il prévoit la surveillance et le contrôle des organisateurs agréés (articles 17 et 18). Le Collège réuni peut également reconnaître les parcours d'accueil qui sont organisés par une autre autorité compétente et qui sont équivalents aux parcours d'accueil organisés dans la présente réglementation (article 4, § 4). En outre, l'avant-projet permet aux organisateurs agréés de faire appel à des tiers agréés pour certaines parties du parcours d'accueil, par exemple pour les formations linguistiques (article 8, § 4). Les parties des parcours d'accueil restent les mêmes mais elles sont élaborées de manière plus circonstanciée et l'accompagnement individualisé est garanti (article 4, § 3).

En second lieu, le parcours d'accueil gratuit est désormais offert non seulement aux primo-arrivants soumis à l'obligation d'intégration mais aussi – sur une base volontaire – à tous les autres étrangers qui n'ont pas encore suivi de parcours similaire et aux primo-arrivants non exemptés (articles 3 et 6).

Enfin, il permet aussi au Collège réuni d'agréer et de subventionner un organisme chargé d'accompagner les organisateurs et de faire rapport sur la politique d'intégration (article 19).

Les règles relatives au champ d'application personnel de l'obligation d'intégration ², les obligations à l'égard des communes, le régime de sanctions à l'égard des primo-arrivants non exemptés et le mode de traitement des données à caractère personnel ne sont pas fondamentalement modifiés. L'avant-projet ne règle dès lors que certains aspects du parcours d'intégration et son offre. L'intention est toutefois que la réglementation en projet se substitue intégralement à l'ordonnance du 11 mai 2017 'concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants' que l'article 22 de l'avant-projet vise à abroger. La date à laquelle la nouvelle réglementation entrera en vigueur, sera fixée par le Collège réuni (article 23).

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

² Il est cependant prévu que le bénéficiaire termine le parcours d'accueil dans un délai maximal de dix-huit mois (article 7, § 3).

ANTÉCÉDENTS

3. L'avant-projet reproduit dans une large mesure les dispositions de l'ordonnance du 11 mai 2017 précitée, telle qu'elle a été modifiée par les ordonnances des 16 mai 2019 et 27 janvier 2022.

La reproduction intégrale de dispositions ou de parties substantielles de celles-ci faisant l'objet de modifications de fond plutôt limitées présente certes l'avantage de permettre au destinataire de la norme de prendre directement connaissance, dans sa totalité, de la version adaptée des dispositions modifiées, mais pareil procédé de réglementation comporte également certains inconvénients. Ainsi, le justiciable peut être porté à croire que les nouvelles dispositions impliquent une révision radicale des règles existantes, en sorte qu'il a été jugé nécessaire de remplacer ces dernières dans leur ensemble. Il faut en outre garder à l'esprit que l'avant-projet doit être considéré, y compris en ce qui concerne les dispositions reproduites telles quelles, comme une nouvelle manifestation de la volonté du législateur décentralisé, ce qui signifie que ces dispositions peuvent, elles aussi, être à nouveau contestées dans leur ensemble devant la Cour constitutionnelle.

Indépendamment de ce qui précède, la section de législation renvoie aux observations qu'elle a formulées dans ses avis 60.034/1³ et 69.369/1⁴ sur les avant-projets qui ont donné lieu à la réglementation que l'actuel avant-projet vise à remplacer. Ces observations, dans la mesure où elles n'ont pas été suivies à l'époque et sont encore toujours pertinentes, ne sont en principe pas reproduites ici. L'avis actuellement à l'examen porte dès lors essentiellement sur les dispositions qui sont nouvelles ou dont le contenu a été modifié par rapport à l'ordonnance du 11 mai 2017 ainsi que sur la cohérence et l'articulation entre les différentes dispositions de l'avant-projet.

FORMALITÉS

4. Par l'avant-projet, le législateur régional bruxellois vise à créer une base juridique pour l'agrément et le subventionnement par le Collège réuni d'organismes organisant eux-mêmes des parcours d'accueil. Ainsi, la réglementation peut être considérée comme une réglementation permettant à la COCOM d'organiser elle-même des parcours d'accueil.

³ Avis C.E. 60.034/1 du 10 octobre 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 11 mai 2017 'concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants', *Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2016-2017, n° B-71/1.

⁴ Avis C.E. 69.369/1 du 4 juin 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 27 janvier 2022 'modifiant l'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants' (*Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2020-2021, n° B-87/1).

L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération conclu entre la Commission communautaire commune, la Communauté flamande et la Commission communautaire française du 20 décembre 2018 'relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale' dispose toutefois :

« Si la Commission communautaire commune veut organiser ses propres parcours d'accueil, elle ne peut le faire qu'après concertation et notification à la Commission communautaire française et la Communauté flamande ».

Il a été demandé au délégué si les formalités citées dans la disposition précitée ont été accomplies. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Une rencontre a eu lieu entre le membre du Collège réuni et membre du Collège Alain Maron et le Ministre Bart Somers en date du 16 juin 2022 afin d'informer de la volonté de la COCOM d'organiser ses propres parcours d'accueil et des modalités de ces parcours.

Des rencontres entre les conseillers du cabinet Maron et du cabinet Somers ont également eu lieu depuis.

Les détails techniques de l[a] 'cocomisation' sont abordés dans le cadre du comité de pilotage instauré par l'art. 8 de l'accord de coopération, qui se réunit régulièrement ».

Dans l'état actuel de la réglementation, les dispositions en projet ne peuvent se concrétiser que si les formalités définies à l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération du 20 décembre 2018 sont encore accomplies et qui, outre une concertation, nécessitent également une notification à la Commission communautaire française et à la Communauté flamande.

5. Diverses dispositions de l'avant-projet, parmi lesquelles l'article 16 en particulier, règlent le traitement des données à caractère personnel des bénéficiaires du parcours d'accueil.

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', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle 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.

Il ressort des documents communiqués à la section de législation que l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité le 19 décembre 2022. Cette dernière a rendu son avis sur l'avant-projet le 9 février 2022.

À cet égard, il convient de rappeler que, même si depuis la modification des lois coordonnées sur le Conseil d'État par la loi du 2 avril 2003, le non-accomplissement des formalités ne peut plus conduire à l'irrecevabilité de la demande d'avis, il n'en reste pas moins qu'en principe la section de législation ne peut être consultée qu'à l'issue des différentes étapes de la préparation administrative de l'avant-projet concerné et après que l'organe compétent pour l'établissement de l'avant-projet a eu la possibilité de l'adapter éventuellement à la lumière des éléments recueillis lors de l'accomplissement des formalités. On évite ainsi que le Conseil d'État donne son avis sur

un projet de texte non définitif et on garantit que l'avis peut être rendu sur la base d'une information complète concernant tous les éléments pertinents en cause ⁵.

Cette observation s'applique *a fortiori* pour l'avis de l'Autorité de protection des données, lorsqu'il s'agit d'avant-projets qui concernent par excellence le traitement de données à caractère personnel, comme l'avant-projet à l'examen, l'obligation consultative ayant précisément pour objectif de vérifier si le régime en projet est bien conforme aux exigences juridiques (du droit européen) imposées en matière de traitement de données à caractère personnel ⁶.

6. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁷, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

COMPÉTENCE

7.1. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' est une matière qui est réglée par plusieurs législateurs.

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

La COCOM est compétente pour régler les aspects de la politique d'accueil et d'intégration des immigrés qui, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, excèdent la compétence de la Communauté flamande et celle de la Commission communautaire française (article 135 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 60, alinéa 4, et 63,

⁵ Avis C.E. 41.417/AG à 41.420/AG du 6 octobre 2006 sur des avant-projets devenus la loi du 10 mai 2007 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes', la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' et la loi du 10 mai 2007 'adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie', *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2720/001, p. 126.

⁶ Voir par exemple l'avis C.E. 69.369/1 du 4 juin 2021 précité, *Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2020-2021, n° B-87/1, observation 3.1 ; l'avis C.E. 70.194/3 du 28 octobre 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 24 décembre 2021 'modifiant l'ordonnance du 4 avril 2019 établissant le circuit de paiement des prestations familiales', *Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2021-2022, n° B-98/1, observation 3.

⁷ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ‘relative aux Institutions bruxelloises’) ⁸. Cela signifie que la COCOM est compétente pour édicter des dispositions qui sont directement applicables aux personnes physiques en tant que telles, ainsi que des dispositions qui sont applicables aux institutions qui ne peuvent pas être considérées comme appartenant exclusivement soit à la Communauté flamande soit à la Communauté française (à savoir les institutions dites bicommunautaires).

Il découle de ce qui précède que la COCOM, en ce qui concerne la réglementation en projet, est compétente pour octroyer des droits et imposer des obligations à des primo-arrivants et bénéficiaires et, dans ce cadre, pour imposer des obligations aux communes, celles-ci étant par nature bicommunautaires, ainsi qu’à d’autres institutions, pour autant que celles-ci ne puissent pas être considérées comme des institutions dites unicommunautaires. En principe, la COCOM peut dès lors être réputée compétente pour agréer et subventionner des institutions bicommunautaires comme organisateur de parcours d’accueil et pour régler le contenu du parcours d’accueil que ces organisateurs agréés doivent offrir.

Toutefois, le cadre des compétences légales ainsi décrit appelle les observations suivantes.

7.2. Dans son avis 60.034/1 du 10 octobre 2016 sur l’avant-projet devenu l’ordonnance précitée du 11 mai 2017, la section de législation a formulé les observations suivantes à propos de la problématique de l’agrément par le Collège réuni des organisateurs de parcours d’accueil :

« Il ressort des dispositions en projet que le Collège réuni agréera les organisateurs (article 3, dernier alinéa, du projet), sans qu’il soit toutefois précisé quelles ‘institutions’ peuvent bénéficier de l’agrément.

Dans la mesure où l’on envisagerait que seules les institutions bicommunautaires pourraient être agréées comme organisateur, il faudrait inscrire dans le projet un régime d’agrément limité à ces institutions.

Toutefois si l’on envisageait que, dans le cadre de la réglementation en projet, des organisateurs de parcours d’accueil agréés par la Communauté flamande et par la Commission communautaire française pourraient également être pris en considération, il faudrait souligner que ce ne serait possible qu’après la conclusion d’un accord de coopération à ce sujet entre la COCOM, la Communauté flamande et la Commission communautaire française. Dans le passé, le Conseil d’État a en effet relevé à plusieurs reprises que la COCOM ne peut recourir aux services de la Communauté française ou de la Communauté flamande (ou de la Commission communautaire française), ou des institutions qui dépendent ou sont reconnues par ces communautés, sans qu’ait été préalablement conclu un accord de coopération avec les communautés ⁹.

⁸ C.C., 18 mars 2021, n° 47/2021, B.21.3 comparer avec C.C., 30 juin 2014, n° 97/2014, B.34.1 (concernant la politique familiale).

⁹ (note de bas de page 5 de l’avis) Voir, par exemple, l’avis C.E. 37.475/VR/V du 27 juillet 2004 sur un avant-projet devenu l’ordonnance du 5 juin 2008 ‘portant assentiment à l’Accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune relatif à l’aide à la jeunesse’, *Doc. parl.*, Ass. réun., 2007-08, n° B-112/1. Voir, dans le même sens, l’avis C.E. 58.631/VR du 22 janvier 2016 sur un avant-projet d’ordonnance de la Commission communautaire commune ‘portant organisation des milieux d’accueil pour enfants’.

Force est de conclure, dès lors, que la COCOM recourt soit à des organisateurs de parcours d'accueil 'bicommunautaires' agréés par elle, soit à des organisateurs agréés par la Communauté flamande ou par la COCOF, pour autant qu'un accord de coopération à cet effet ait préalablement été conclu avec la Communauté flamande et la Commission communautaire française ».

À la suite de cet avis, l'accord de coopération du 20 décembre 2018 'relatif au parcours d'accueil obligatoire des primo-arrivants à Bruxelles-Capitale' a été conclu entre la Commission communautaire commune, la Communauté flamande et la Commission communautaire française (CoCoF).

Dans son article 3, l'accord de coopération dispose que pour satisfaire à l'obligation de suivre un parcours d'accueil, « le primo-arrivant doit s'adresser aux organisateurs de parcours d'accueil agréés par la Communauté flamande, par la Commission communautaire française ou la Commission communautaire commune et établis sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale ». Sans préjudice des dispositions de cet accord de coopération, l'organisateur offre au primo-arrivant un parcours d'accueil conforme à la réglementation existante de la Communauté flamande, de la Commission communautaire française et/ou de la Commission communautaire commune. À l'article 9 de l'accord de coopération, la Commission communautaire française et la Communauté flamande s'obligent à offrir un nombre minimal de parcours d'accueil.

7.3. L'ordonnance du 11 mai 2017 ne règle pas l'agrément des organisateurs de parcours d'accueil en tant que tels. Il ressort de l'accord de coopération du 20 décembre 2018 précité, ainsi que des travaux préparatoires des actes d'assentiment y afférents¹⁰ que, pour remplir l'obligation d'intégration imposée par le législateur régional bruxellois de la COCOM, il n'a été fait appel pour l'heure qu'aux organisateurs de parcours d'accueil agréés par la Communauté flamande et la CoCoF.

Comme indiqué dans les formalités, le législateur régional bruxellois, par l'avant-projet, envisage de créer une base juridique pour l'agrément et le subventionnement par le Collège réuni des organismes qui organisent eux-mêmes des parcours d'accueil.

Une telle réglementation est conforme à l'accord de coopération, qui prévoit en effet dans son article 1^{er} que les primo-arrivants dont l'obligation de suivre un parcours d'accueil relève de la Commission communautaire commune peuvent s'adresser aux organisateurs de parcours d'accueil agréés par la Commission communautaire française, la Communauté flamande ou la Commission communautaire commune pour satisfaire à cette obligation.

7.4. Cependant, on n'aperçoit pas avec suffisamment de clarté comment la réglementation en projet s'articule avec les parcours d'accueil offerts par les autres autorités qui, conformément à l'accord de coopération, permettent au primo-arrivant de s'acquitter de son obligation.

À cet égard, le délégué a fait savoir qu'un nouvel accord de coopération sera conclu qui tiendra compte du changement de politique de la COCOM et que l'intention est que la

¹⁰ Voir par ex., *Doc Parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1922/1, p. 4.

réglementation en projet n'entre en vigueur au plus tôt qu'en même temps que le nouvel accord de coopération.

Invité à fournir des précisions à propos de l'articulation avec les parcours d'accueil agréés par les autres autorités compétentes, le délégué a confirmé que la CoCoF a l'intention de ne plus offrir de parcours d'accueil et de ne proposer dorénavant que des formations linguistiques par des opérateurs linguistiques qui seraient agréés sur la base de l'article 4, § 4, alinéa 2, ou de l'article 8, § 3, de l'avant-projet. Par contre, l'intention est que les organisateurs de parcours d'accueil agréés par la Communauté flamande maintiennent leur offre¹¹ et que, comme l'a confirmé le délégué « [t]out bénéficiaire d'un parcours d'accueil aura le libre choix de s'inscrire dans le cadre d'un parcours organisé par la VG, qui est reconnu équivalent ou de s'inscrire dans un parcours organisé par la COCOM ».

7.5. En premier lieu, il convient de noter que la CoCoF ne peut se soustraire à l'obligation de proposer des parcours d'accueil qu'après avoir dénoncé l'accord de coopération, conformément à son article 12, et en respectant le délai de préavis qui y est mentionné.

7.6. En application de la réglementation en projet, le Collège réuni pourra agréer lui-même des organisateurs (bicommunautaires) de parcours d'accueil et reconnaître en outre comme équivalents les parcours d'accueil offerts par des organisateurs agréés par une autre autorité compétente (voir l'article 4, § 4, de l'avant-projet).

Ainsi qu'il a été indiqué, le simple fait de prévoir la possibilité de reconnaître les parcours d'accueil d'autres autorités n'est pas conforme à l'accord de coopération.

Dans l'hypothèse où l'accord de coopération du 20 décembre 2018 a été correctement dénoncé, et qu'un nouvel accord de coopération est adopté, il convient de prendre en considération ce qui suit.

Il résulte de l'article 4, § 4, de l'avant-projet que le Collège réuni ne reconnaîtra pas purement et simplement les organisateurs agréés par d'autres autorités compétentes, mais qu'elle pourra toutefois le faire, le cas échéant, après avoir pris une décision de reconnaissance relative aux parcours offerts par ces organisateurs. Cependant, l'avant-projet d'ordonnance ne précise pas les conditions dans lesquelles pareils parcours peuvent être reconnus comme équivalents, de sorte que les organisateurs concernés, les personnes soumises à l'obligation d'intégration et la communauté compétente n'aperçoivent pas clairement si les parcours offerts seront effectivement agréés. Au contraire, la réglementation en projet semble être conçue de manière à ce que, pour remplir l'obligation d'accueil, il faille en premier lieu suivre un parcours d'accueil mis en place par les organisateurs agréés par la COCOM, de sorte que l'offre des organisateurs agréés par une autre autorité compétente n'est que subsidiaire.

Il va de soi que le règlement d'une offre de parcours d'accueil dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui vise une communauté bien déterminée, n'a de sens que si les personnes soumises à l'obligation d'accueil qui suivent ces parcours peuvent de la sorte satisfaire à

¹¹ En l'espèce, on pense à « BON », le Bureau d'accueil bruxellois pour l'intégration civique, qui fait partie de l'« Agentschap Integratie en Inburgering ».

l'obligation d'accueil imposée par la COCOM. Une réglementation par laquelle la COCOM s'efforcerait de limiter autant que possible « l'offre unicommunautaire » de parcours d'accueil, se heurterait à l'article 128, § 2, de la Constitution, ainsi qu'à la loyauté fédérale visée à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, dont le respect suppose que, dans l'exercice de leurs compétences, les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble.

La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu. Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs ¹². Par conséquent, la réglementation en projet ne peut avoir pour effet de rendre excessivement difficile ou impossible la mise en œuvre de la politique en matière d'offre de parcours d'accueil des autres communautés et de la commission communautaire compétentes en région bilingue de Bruxelles-Capitale ou de vider cette politique de sa substance. Il est en tout cas recommandé d'inclure dans l'accord de coopération encore à conclure des accords suffisamment précis en ce qui concerne les conditions de la reconnaissance équivalente de parcours d'accueil ainsi que les modalités de ladite reconnaissance.

7.7. Il résulte de la définition de la notion d'« organisateur agréé » à l'article 2, 9°, de l'avant-projet, que l'organisme organisateur agréé est établi « sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale ». Toutefois, il ne se déduit pas clairement des « conditions d'agrément minimales » des organisateurs agréés, énumérées à l'article 10, § 2, de l'avant-projet, et plus spécifiquement, en ses points 1° à 3°, qu'il doit plus ressortir plus clairement de « l'organisation » des organisateurs concernés qu'elle ne s'adresse pas à une communauté déterminée. En d'autres termes, les conditions d'agrément en projet n'expriment pas avec suffisamment de clarté l'intention que seules les institutions « bicommunautaires » établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale peuvent être agréés ¹³. La réglementation en projet devrait être adaptée sur ce point, de sorte qu'il apparaisse plus clairement que les organisateurs agréés sont établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qu'ils sont bicommunautaires dans leur « organisation ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

8. La définition de la notion de « membres de la famille » figurant à l'article 2, 8°, de l'avant-projet vise l'article 2, paragraphe 2 (et non : l'article 2, alinéa 2), de la directive 2004/38/CE. À cet égard, il convient bien entendu de faire mention de la date et de

¹² Voir, par exemple, C.C., 18 mars 2021, n° 47/2021, B.11 (au sujet de la politique relative à l'accueil des immigrants).

¹³ Ainsi, l'article 10 § 2, 2°, de l'avant-projet dispose uniquement que l'organisateur doit exercer des « activités » sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, tandis qu'il résulte certes de l'article 10, § 2, 3°, de l'avant-projet que l'accueil et l'accompagnement sont au moins assurés en français et en néerlandais, sans qu'il puisse toutefois s'en déduire avec suffisamment de certitude que l'organisme ne pourrait pas s'adresser à une communauté déterminée dans son « organisation ».

l'intitulé complet de la directive concernée ¹⁴. La même observation peut être formulée en ce qui concerne la référence à la même directive dans l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, 3^o, a), de l'avant-projet.

9. Conformément à plusieurs autres dispositions de l'avant-projet, on écrira à la fin de l'article 2, 9^o, de l'avant-projet « ... et établi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale » au lieu de « ... et établi sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale ».

10. À la fin du texte néerlandais de l'article 2, 10^o, de l'avant-projet, on écrira « ... die de erkende gelijkwaardige trajecten, bedoeld in artikel 4, § 4, organiseert ; » (plutôt que « ... die de in artikel 4, § 4, erkende gelijkwaardige trajecten organiseert ; »).

Article 4

11. L'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet prévoit que le Collège réuni peut reconnaître des parcours organisés par une autre autorité compétente équivalents aux parcours organisés en application de l'ordonnance en projet. Ensuite, plusieurs articles de l'avant-projet font référence à « parcours d'accueil », un « organisateur agréé » ou un « organisateur » ; à cet égard, on n'aperçoit pas toujours clairement si ces termes visent aussi les « parcours » qui sont organisés par des organisateurs qui, par exemple, sont agréés par la Communauté flamande ou les « organisateurs » de parcours d'accueil qui sont agréés par cette communauté.

Ainsi, l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet mentionne « le parcours d'accueil [...] visé à l'article 4 ». La notion de « parcours d'accueil » étant définie à l'article 2, 11^o, de l'avant-projet comme étant « le parcours visé à l'article 4, § 2 », il n'apparaît pas clairement si l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, vise uniquement les parcours d'accueil organisés par les organisateurs agréés ou également les parcours d'accueil reconnus comme équivalents. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet dispose que le primo-arrivant non exempté doit s'enregistrer « auprès d'un organisateur agréé du parcours d'accueil et [qu'il] conclut une convention d'accueil avec cet organisateur ». Cet organisateur délivre aussi une attestation. Cette disposition donne à penser que le primo-arrivant non exempté ne peut s'enregistrer qu'auprès d'un organisateur agréé par la COCOM. Si telle était l'intention, il serait excessivement difficile pour les organisateurs agréés par une autre autorité compétente de proposer effectivement des parcours d'accueil (voir l'observation formulée au point 7.6).

L'article 7, § 3, de l'avant-projet prévoit que le bénéficiaire obtient l'attestation prévue à cette fin « délivrée par la commission communautaire commune ». La question se pose alors de savoir si cette disposition s'applique aussi au bénéficiaire qui suit un parcours reconnu comme équivalent.

Il n'apparaît pas non plus clairement si l'article 13, alinéa 2, de l'avant-projet vise également les organisateurs de parcours d'accueil reconnus comme équivalents, pour ce qui

¹⁴ Il s'agit de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE'.

concerne l'obligation d'information des communes à l'attention des primo-arrivants « sur les différents organisateurs du parcours d'accueil et sur leurs offres de formations respectives ».

L'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet fait uniquement mention d'« organisateurs agréés » tandis que la phrase introductive de l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, vise « les organisateurs du parcours d'accueil agréés et les organisateurs de parcours équivalent ». L'article 16, § 5, alinéa 1^{er}, prévoit ensuite que les données concernées sont notamment partagées « avec l'organisateur du parcours d'accueil auprès duquel [le primo-arrivant non exempté] est inscrit ». La question se pose dès lors de savoir s'il ne serait pas préférable de faire état à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des organisateurs agréés et des organisateurs qui organisent des parcours d'accueil reconnus par le Collège réuni.

Selon le délégué, les dispositions précitées de l'avant-projet visent effectivement chaque fois aussi les parcours reconnus comme équivalents. Il conviendrait toutefois d'exprimer cette intention explicitement dans les dispositions concernées, d'autant plus que l'article 2 de l'avant-projet se base sur une définition distincte des notions d'« organisateur agréé » et d'« organisateur de parcours équivalent » (voir, respectivement, l'article 2, 9^o et 10) ¹⁵.

En tout état de cause, il faut de toute évidence veiller, si l'on choisit de définir certaines notions, à ce qu'il soit fait un usage conséquent de ces notions dans la suite du texte en projet et à éviter toute ambiguïté quant à la portée précise de certaines références à ces notions. De cette manière, non seulement la sécurité juridique du dispositif en projet sera mieux garantie mais aussi – et spécifiquement pour l'avant-projet – on évitera de susciter des questions en ce qui concerne sa conformité avec le principe de loyauté fédérale précité.

Article 6

12. L'article 6, alinéa 2, de l'avant-projet prévoit que l'organisateur agréé délivre une attestation au bénéficiaire si celui-ci « s'est inscrit régulièrement chez l'organisateur agréé ». On n'aperçoit pas clairement quel objectif sous-tend une telle attestation, qui concerne un parcours d'accueil que le bénéficiaire est encore en train de suivre, d'autant plus que la délivrance de l'attestation par le COCOM, régie par l'article 7 de l'avant-projet, ne vise manifestement que les parcours d'accueil qui ont été « suivi[s] avec succès » et qui sont par conséquent terminés ¹⁶. Il conviendrait de préciser plus avant, en ce qui concerne les parcours d'accueil entamés mais non encore terminés, l'articulation entre les deux dispositions soit dans le texte de l'avant-projet, soit dans le commentaire de l'exposé des motifs.

¹⁵ Le procédé qui consisterait à recourir à une seule définition – plutôt qu'à deux définitions distinctes – qui intégrerait les notions d'« organisateur agréé » et d'« organisateur de parcours équivalent » et qui pourrait chaque fois être utilisée dans la suite du texte de l'avant-projet, paraît être difficilement applicable dans la pratique compte tenu de la portée du dispositif en projet.

¹⁶ Dans l'exposé des motifs, le commentaire consacré à l'article 7 de l'avant-projet indique notamment ce qui suit : « La communication de la fin du parcours est destinée à assurer que le primo-arrivant a rempli ses obligations et ne sera pas sanctionné pour un manquement. Pour les organisateurs agréés, il peut être prévu qu'ils réalisent cette démarche administrative d'information pour le bénéficiaire concerné ».

Article 7

13. À l'article 7, § 2, de l'avant-projet, il convient – comme l'a confirmé le délégué – de remplacer le mot « primo-arrivant » par les mots « primo-arrivant non exempté » et de faire mention d'« un parcours équivalent » (« gelijkwaardig traject ») et non d'« un parcours similaire » (« gelijkaardig traject »). En outre, force est de constater qu'il n'est pas précisé de quelle manière le primo-arrivant peut démontrer qu'il a suivi un parcours équivalent. En ce qui concerne ce dernier aspect, le délégué a déclaré que « [l]a preuve se fait avec l'attestation remise par l'organisateur de parcours équivalent ». Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait d'exprimer plus clairement le mode de preuve visé dans la disposition en projet.

Article 8

14. La question se pose de savoir de quelle manière l'obligation d'information relative à l'accomplissement du parcours d'accueil, visée à l'article 8, § 1^{er}, de l'avant-projet, s'appliquera à l'égard des organisateurs de parcours équivalents, compte tenu du fait que la COCOM ne peut imposer unilatéralement des obligations à cet égard. Selon le délégué, ce point sera réglé dans l'accord de coopération encore à conclure. Il est recommandé d'en faire mention dans l'exposé des motifs et de compléter à cet effet le commentaire relatif à l'article 8.

15. L'article 8, § 2, de l'avant-projet fait référence à « une formation reconnue équivalente en vertu de l'article 4, § 4 ». L'article 4, § 4, alinéa 2, de l'avant-projet fait toutefois état de « modules, cours, formations, accompagnements ». Le terme « formation » figurant à l'article 8, § 2, est dès lors trop restrictif et devrait être remplacé par un terme plus général qui se rapproche davantage de la formulation de l'article 4, § 4, alinéa 2, précité, de l'avant-projet.

16. Alors que l'article 8, § 3, de l'avant-projet vise des « opérateurs de formation » (« opleidingsoperatoren »), l'article 8, § 4, fait mention d'« opérateurs linguistiques » (« taaloperatoren »). Selon le délégué, il s'agit toutefois des mêmes opérateurs. Il convient dès lors d'utiliser une terminologie uniforme dans les deux paragraphes précités de l'article 8 de l'avant-projet.

17. À l'article 8, § 5, de l'avant-projet, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut entendre par « une autorité publique compétente ». Le délégué a communiqué que la notion en question sera précisée par une définition qui sera ajoutée à l'article 2 de l'avant-projet.

Dans le même paragraphe de l'article 8 de l'avant-projet, la question se pose de savoir de quel parcours « dont le contenu correspond ou est reconnu équivalent conformément à l'article 4, § 4, au parcours d'accueil tel que décrit à l'article 4 » il s'agit précisément. À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'hypothèse est ici celle d'un bénéficiaire qui est inscrit à un parcours d'accueil COCOM et qui néanmoins, dans le cadre d'une convention suit les modules d'un parcours auprès d'un tiers dépendant d'une autre autorité ».

Si une reconnaissance explicite de l'équivalence des modules concernées n'est pas prévue, il faudrait à tout le moins préciser le segment de phrase « dont le contenu correspond » dans l'exposé des motifs de l'avant-projet.

18. L'article 8, § 3, de l'avant-projet fait mention d'opérateurs de formation « spécifiquement » reconnus pour la dispensation de cours élémentaires de français ou de néerlandais dans le cadre du parcours d'accueil. Par souci de clarté, il y aurait lieu d'expliquer dans le texte de la disposition en projet que sont visés ainsi des « opérateurs qui sont agréés à cette fin par les autorités communautaires compétentes sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ». En effet, cette intention ne se déduit pour l'heure que du commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 8, § 3, de l'avant-projet.

Article 10

19. Il ressort de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet qu'un « agrément provisoire » (« voorlopige erkenning ») pourra également être donné. Le texte néerlandais de l'article 10, § 3, de l'avant-projet fait mention de « tijdelijke erkenning » (agrément provisoire). À cet égard, le commentaire formulé dans l'exposé des motifs à propos de l'article 10, § 3, de l'avant-projet, précise ce qui suit :

« La mention, au paragraphe 3, d'agréments provisoires permet au Collège réuni de prévoir de fonctionner avec des agréments provisoires afin de pouvoir plus rapidement répondre aux besoins de la population ».

Il conviendrait de compléter le texte de l'avant-projet par un règlement minimal du système d'agrément « provisoire » visé ¹⁷. En outre, une terminologie uniforme devra bien entendu aussi être utilisée dans le texte néerlandais, ce qui n'est actuellement le cas que dans le texte français de l'article 10 de l'avant-projet.

Article 14

20. Ainsi que l'a confirmé le délégué, on écrira à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet « ..contrôle si le primo-arrivant non exempté ... » plutôt que « contrôle si le primo-arrivant a ... ».

¹⁷ Cette suggestion est d'autant plus pertinente au regard de la constatation que l'article 21 de l'avant-projet prévoit aussi un « agrément provisoire » des organisateurs dans le cadre du droit transitoire.

Article 15

21. L'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de l'avant-projet impose au primo-arrivant non exempté de « prouver [...] qu'il suit un parcours d'accueil au moyen de l'attestation délivrée par l'organisme reconnu ». Le délégué a précisé cette disposition comme suit :

« L'intention est que le parcours suivi chez un organisateur de parcours équivalent puisse être pris en compte et donc que les sanctions ne soient pas appliquées aux personnes qui ont suivi un tel parcours ».

Il faudrait exprimer cette intention plus clairement dans le texte de la disposition en projet.

22. Par analogie avec le texte français, on écrira à la fin de l'article 15, § 2, alinéa 7, du texte néerlandais : « .. onder de voorwaarden bedoeld in artikel 2244 van het oud Burgerlijk Wetboek ».

Article 21

23. Tel que l'article 21 de l'avant-projet est rédigé, il revient au Collège réuni d'apprécier si un organisateur agréé par une autre autorité compétente à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet sera agréé provisoirement ou non. Il se déduit du commentaire formulé dans l'exposé des motifs à propos de l'article 21 de l'avant-projet que le pouvoir discrétionnaire ainsi attribué au Collège réuni « doit permettre, le cas échéant, de faire rétroagir, pour les besoins de continuité du service, des agréments provisoires ». Afin de mieux délimiter le pouvoir conféré au Collège réuni par l'article 21 de l'avant-projet et en même temps de le clarifier, il peut être envisagé de faire explicitement référence dans le texte de l'article 21 au motif relatif à la continuité du service.

Article 22

24. L'article 22 de l'avant-projet comporte une disposition abrogatoire dont la formulation doit être adaptée du point de vue de la légistique comme suit :

« L'ordonnance du 11 mai 2017 concernant le parcours d'accueil des primo-arrivants, modifiée par les ordonnances des 16 mai 2019 et 27 janvier 2022, est abrogée »¹⁸.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁸ Il est superflu de mentionner dans la disposition abrogatoire en projet que l'ordonnance à abroger est « remplac[é]e ».