

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.921/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 september 2003 door de Leden van het Verenigd College bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "inzake hulpverlening aan jongeren", heeft op 14 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt een regeling inzake de dwingende hulpverlenende maatregelen die de jeugdrechtbank kan nemen met betrekking tot minderjarige jongeren die hetzij hun hoofdverblijfplaats hebben in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, hetzij geen gekende verblijfplaats hebben in België maar zich in het gewest bevinden.

De jeugdrechtbank kan dergelijke maatregelen nemen indien, enerzijds, de gezondheid of de veiligheid van de jongere momenteel en ernstig in het gedrang is, en anderzijds, de vrijwillige hulpverlening geweigerd werd of mislukt is, of deze vrijwillige hulpverlening niet afgewacht kan worden. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, introduceert de ontworpen ordonnantie met die tweede voorwaarde het stelsel van de subsidiariteit van de dwingende gerechtelijke tussenkomst ten opzichte van de vrijwillige hulpverlening.

2. In titel I van het ontwerp worden een aantal begrippen gedefinieerd en wordt het toepassingsgebied van de ontworpen ordonnantie vastgesteld.

In titel II worden op algemene wijze de rechten van de jongeren in het kader van de ontworpen ordonnantie vastgelegd.

Titel III bepaalt de voorwaarden voor de tussenkomst van de jeugdrechtbank, welke hiervóór zijn vermeld.

Titel IV bevat een omschrijving van de afdwingbare pedagogische maatregelen die de jeugdrechtbank kan opleggen, hetzij volgens de gewone procedure, hetzij volgens een procedure in spoedeisende gevallen. Voor de concrete uitvoering van deze maatregelen wordt een beroep gedaan op "diensten die door een bevoegde autoriteit zijn erkend". Het ontwerp bepaalt daarbij dat voor de uitvoering van deze maatregelen

het Verenigd College een samenwerkingsakkoord zal hebben gesloten met de regeringen van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap ⁽¹⁾.

Titel V bevat bepalingen inzake de bijdragen van de minderjarigen en van de onderhoudsplichtige personen in de kosten die voortvloeien uit de opgelegde maatregelen. Die titel bevat eveneens een bepaling i.v.m. de kennisgeving aan de gemeenschapsregeringen van beslissingen die uitgaven bevatten ten laste van hun begroting.

De titels VI en VII ten slotte bevatten wijzigings-, opheffings- en inwerkingtredingsbepalingen.

BEVOEGDHEID VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

3. Krachtens artikel 135 van de Grondwet en artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd om voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de bevoegdheid inzake de persoonsgebonden aangelegenheden uit te oefenen. Uit artikel 128, § 2, van de Grondwet volgt dat die bevoegdheid zich echter niet uitstrekt tot de instellingen die wegens hun organisatie beschouwd moeten worden als uitsluitend behorende tot de Vlaamse of de Franse Gemeenschap.

Tot de persoonsgebonden aangelegenheden behoort, luidens artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming.

⁽¹⁾ Aan de Raad van State is een ontwerp van samenwerkingsakkoord inzake hulpverlening aan jongeren medegedeeld. Dat samenwerkingsakkoord zou gesloten worden door de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is dus bevoegd om binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de gerechtelijke bescherming van jongeren in moeilijkheden te regelen ⁽²⁾.

4. In de uitoefening van haar bevoegdheid kan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie slechts maatregelen nemen die verenigbaar zijn met de in herinnering gebrachte grondwettelijke beginselen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bepalen van de categorieën jongeren die onder de toepassing van de ontworpen ordonnantie vallen.

Om die categorieën te bepalen, verwijst artikel 3, 1°, van het ontwerp in de eerste plaats naar de hoofdverblijfplaats van de jongere, als bedoeld in artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen ⁽³⁾. De ontworpen ordonnantie is van toepassing als de hoofdverblijfplaats gelegen is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (lees: het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad). Als de jongere geen gekende verblijfplaats heeft in België, wordt volgens artikel 3, 2°, de toepasselijkheid van de ontworpen ordonnantie (subsidiair) ook met zich gebracht door het feit dat de jongere zich eenvoudig op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (lees: het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad) bevindt.

De criteria die aldus worden gehanteerd voor het bepalen van de territoriale reikwijdte van de ontworpen ordonnantie, zijn criteria die in 1993 met zoveel woorden werden voorgesteld door de Raad van State ⁽⁴⁾. Inmiddels heeft het Arbitragehof zich

⁽²⁾ R.v.St., 7 juni 1993, advies nr. 22.468/9 over een voorstel van ordonnantie betreffende jeugdbijstand, Parl. St., Ver. Verg. GGC, 1990-91, nr. B-31/2, p. 2, en advies nr. 22.469/9 over een voorstel van ordonnantie inzake jeugdbijstand, Parl. St., Ver. Verg. GGC, 1992-93, nr. B-47/2, p. 2.

⁽³⁾ Volgens artikel 3 van de wet van 19 juli 1991 is de hoofdverblijfplaats de plaats waar de leden van een huishouden dat uit verscheidene personen is samengesteld gewoonlijk leven, ongeacht of die personen al dan niet door verwantschap verbonden zijn, of de plaats waar een alleenstaande gewoonlijk leeft.

⁽⁴⁾ R.v.St., 7 juni 1993, advies nr. 22.469/9, hiervóór vermeld, p. 3.

echter met deze problematiek beziggehouden, zodat de verenigbaarheid van die criteria met de Grondwet aan een nieuw onderzoek moet worden onderworpen.

In zijn arrest nr. 72/96 van 11 december 1996 heeft het Arbitragehof er in de eerste plaats aan herinnerd dat artikel 128, § 2, van de Grondwet een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling heeft tot stand gebracht. Volgens het Hof veronderstelt een zodanig stelsel "dat het onderwerp van iedere regeling die een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld" ⁽⁵⁾.

Het Hof vervolgt dat, om een oordeel te kunnen vormen over de lokalisatie van een norm binnen het door de Grondwet toegewezen territoriale bevoegdheidsgebied, men rekening dient te houden met de aard en het onderwerp van de toegewezen materiële bevoegdheid ⁽⁶⁾. Met betrekking tot een regeling inzake jeugdbescherming in het bijzonder, merkt het Hof in dit verband het volgende op:

"Om in overeenstemming te zijn met de grondwettelijke regels moeten de gekozen lokalisatiecriteria het mogelijk maken de plaats waar de organen voor jeugdbescherming optreden, binnen het bevoegdheidsgebied van één enkele decreetgever (of ordonnantiegever) te situeren. Gezien de doelstelling van de jeugdbescherming zal dat in de regel de gezinsverblijfplaats van de minderjarige zijn. Indien de minderjarige geen gezinsverblijfplaats heeft, zal de plaats moeten worden gezocht waar aan de minderjarige opvoeding en onderhoud worden gegeven." ⁽⁷⁾

Het Hof heeft verder aangenomen dat de "plaats waar de jongere zich bevindt" enkel zeer subsidiair kan worden aangenomen, namelijk in afwachting dat de familiale verblijfplaats of de plaats waar de minderjarige wordt opgevoed of onderhouden wordt bepaald, of wanneer die criteria niet in aanmerking kunnen worden genomen ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Arbitragehof, 11 december 1996, nr. 72/96, overw. B.7.1.

⁽⁶⁾ Zelfde arrest, overw. B.7.4.

⁽⁷⁾ Zelfde arrest, overw. B.7.6.

⁽⁸⁾ Zelfde arrest, overw. B.8.

Gelet op het feit dat, in een stelsel dat gesteund is op exclusieve bevoegdheden, iedere situatie door één en slechts door één wetgever geregeld kan worden, dient thans aangenomen te worden dat de decreetgevers en de ordonnantiegever slechts lokalisatiecriteria kunnen aannemen die aansluiten bij die welke het Arbitragehof voor een regeling inzake jeugdbescherming als bestaanbaar met de Grondwet heeft beschouwd.

Men vervange derhalve in artikel 3, 1°, van het ontwerp de verwijzing naar de hoofdverblijfplaats door een verwijzing naar de gezinsverblijfplaats - begrip dat overigens bekend is in het jeugdbeschermingsrecht -, of, bij gebreke van gezinsverblijfplaats, de plaats waar aan de jongere opvoeding en onderhoud wordt gegeven. Het criterium in artikel 3, 2°, kan behouden blijven, mits gepreciseerd wordt dat het subsidiair is ten opzichte van de in 1° bedoelde criteria.

5. Bijzonder aan het ontwerp is dat het een autonome regeling bevat, maar dat de uitvoering van de maatregelen die door de jeugdrechtbank kunnen worden opgelegd, slechts zal kunnen geschieden door "diensten die door een bevoegde autoriteit zijn erkend" (artikel 13, tweede lid). Aangezien artikel 13, eerste lid, voor de uitvoering van de bedoelde maatregelen verwijst naar een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, moeten onder deze diensten dus niet enkel diensten erkend door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, maar ook diensten erkend door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap worden begrepen. In de memorie van toelichting wordt trouwens uitdrukkelijk gesproken van het opdragen van taken aan instellingen georganiseerd of erkend door de gemeenschappen (commentaar bij artikel 13).

In het ontwerp van samenwerkingsakkoord dat bij het dossier gevoegd is, wordt in artikel 1 concreet bepaald welke voorzieningen en personeelsleden door de gemeenschappen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ter beschikking worden gesteld.

5.1. In het verleden heeft de Raad van State gesteld dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen beroep kan doen op de diensten van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap of van instellingen die afhangen van of erkend zijn door die

gemeenschappen, zonder dat vooraf een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen gesloten is ⁽⁹⁾.

De Raad van State stelt vast dat het thans uitdrukkelijk de bedoeling is dat zulk samenwerkingsakkoord inderdaad gesloten zou worden, en dat de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie zal bepaald worden, rekening houdend met dat samenwerkingsakkoord (zie artikel 17 van het ontwerp en de toelichting bij dat artikel). Er hoeft dan ook niet verder op deze kwestie te worden ingegaan.

5.2. In zijn advies 25.058/8 van 7 mei 1996 heeft de Raad van State opgemerkt dat het beroep op diensten of instellingen die afhangen van de gemeenschappen, "problemen (doet) rijzen in verband met de criteria aan de hand waarvan de diensten of instellingen van de ene of de andere Gemeenschap zullen worden aangewezen en in verband met de door die diensten en instellingen toe te passen regelen" ⁽¹⁰⁾.

In dit verband blijkt het ontwerp geen algemene criteria vast te stellen. Het bepaalt m.a.w. niet op grond van welke criteria de jeugdrechtbank instellingen van de ene of de andere gemeenschap, of eventueel van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, voor de uitvoering van de door haar bevolen maatregelen zal aanwijzen. Wel bepaalt artikel 12, § 3, van het ontwerp dat wanneer de jeugdrechtbank een maatregel bij hoogdringendheid heeft genomen, getracht moet worden een vrijwillige hulpverlening te organiseren, en dat hiertoe hetzij de "Conseiller de l'Aide à la Jeunesse de Bruxelles", hetzij het "Comité voor Bijzondere Jeugdzorg te Brussel" wordt verwittigd; welke van die twee instanties wordt verwittigd, wordt bepaald door "de taalkeuze van de jongere".

Ervan uitgaande dat de door de jeugdrechtbank opgelegde maatregelen dwingende maatregelen zijn, kan het moeilijk zonder meer aan de jongere zelf worden overgelaten om te kiezen welke dienst de maatregel zal uitvoeren. De toewijzing van een jongere aan een bepaalde dienst of instelling dient integendeel in beginsel door de overheid te gebeuren. Omwille van de rechtszekerheid is het bovendien wenselijk dat de

⁽⁹⁾ R.v.St., 7 juni 1993, advies nr. 22.469/9, hiervóór vermeld, p. 3; R.v.St., 7 mei 1996, advies nr. 25.058/8 over een voorstel van ordonnantie inzake de jeugdbijstand, Parl. St., Ver. Verg. GGC, 1995-96, nr. B-11/2, p. 4.

⁽¹⁰⁾ R.v.St., 7 mei 1996, advies nr. 25.058/8, hiervóór vermeld, p. 4.

criteria voor de toewijzing aan een dienst of een instelling van de ene of de andere gemeenschap of van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de ontworpen ordonnantie bepaald zouden worden ⁽¹¹⁾.

Wat dit laatste betreft, kan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen regeling uitwerken waarbij criteria worden bepaald op grond waarvan een jongere in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt geacht te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ⁽¹²⁾.

Het verdient dan ook aanbeveling om te bepalen dat, om een minderjarige aan een dienst of een instelling van de ene of de andere gemeenschap, of van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, toe te vertrouwen, in beginsel toepassing gemaakt moet worden van een objectief criterium. Zolang de keuze enkel bestaat tussen diensten en instellingen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, zou dat criterium bijvoorbeeld kunnen bestaan in de taal van de voor de jeugdrechtsbank gevoerde rechtspleging. De toepassing van zulk criterium zou niet tot gevolg hebben dat de jongere geacht zou worden zelf te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, of dat de jeugdrechtsbank hem doet afhangen van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap: de jongere blijft immers vallen onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, waar de maatregel ook moge worden uitgevoerd.

Naast zulk hoofdcriterium zou ook bepaald kunnen worden dat, als de toepassing van dat criterium zou leiden tot een resultaat dat een behoorlijke uitvoering van de bevolen maatregel in de weg staat, waarbij met name gedacht kan worden aan de hypothese waarin de jongere de taal van de rechtspleging niet begrijpt, de jeugdrechtsbank een dienst of een instelling ressorterend onder een andere overheid kan aanwijzen ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ De criteria zouden ook in het samenwerkingsakkoord overeengekomen kunnen worden. In dat geval zouden de gemeenschappen mede kunnen beslissen over een aangelegenheid die op de werking van de onder hen ressorterende diensten en instellingen een invloed zal hebben.

⁽¹²⁾ R.v.St., 7 juni 1993, advies nr. 22.468/9, hiervóór vermeld, p. 3.

⁽¹³⁾ Artikel 10, § 3, in fine, van het ontwerp bevat een vergelijkbare regeling, i.v.m. de mogelijkheid om af te wijken van het beginsel dat de afstand tussen de plaats van uitvoering van de maatregel en de verblijfplaats van de familie van de jongere beperkt moet zijn.

Met dit subsidiair criterium wordt weliswaar rekening gehouden met de taalkennis van de jongere, maar zulks gebeurt ook hier niet om hem aan te merken als behorend tot de ene of de andere gemeenschap, noch om hem te doen afhangen van de ene of de andere gemeenschap.

Het ontwerp zou op dit punt aangevuld moeten worden. Artikel 12, § 3, zou bovendien gewijzigd moeten worden, met name door de verplichting voor de jongere om een "taalkeuze" te maken, weg te laten.

Indien het de bedoeling is dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zelf instellingen erkent waaraan de uitvoering van de maatregelen kan worden toevertrouwd, zullen de criteria allicht anders bepaald moeten worden. De taal van de gerechtelijke procedure zal dan immers moeilijk een criterium kunnen vormen, omdat de bedoelde instellingen, die per definitie instellingen zijn die (wegens hun organisatie) niet uitsluitend tot de Vlaamse of de Franse Gemeenschap behoren ⁽¹⁴⁾, hulp in de twee talen zullen kunnen bieden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 11

6. In paragraaf 3, tweede lid, vervange men de woorden "De hulpverlening kan" best door "De maatregelen kunnen".

Artikel 12

7. Volgens paragraaf 4, eerste lid, worden, indien blijkt dat de vrijwillige hulpverlening kan worden georganiseerd binnen de eerste termijn van 30 dagen, de jeugdrechtbank en het openbaar ministerie daarvan verwittigd.

⁽¹⁴⁾ Artikel 128, § 2, van de Grondwet (a contrario). Zie R.v.St., 7 juni 1993, advies nr. 22.468/9, hiervóór vermeld, p. 2, en advies nr. 22.469/9, hiervóór vermeld, p. 2.

Het is niet duidelijk wat het gevolg is van zulke mededeling. In het bijzonder rijst de vraag of de door de jeugdrechtbank bevolen maatregel dan nog van kracht blijft tot aan het einde van de termijn (van 30 dagen) waarvoor hij is opgelegd. Het ontwerp zou op dit punt best verduidelijkt worden.

8. Volgens paragraaf 4, derde lid, wordt, indien blijkt dat de vrijwillige hulpverlening niet kon worden georganiseerd binnen de tweede termijn van 30 dagen, de jeugdrechtbank hiervan vóór het verstrijken van de termijn verwittigd. De jeugdrechtbank verwittigt dan op haar beurt het openbaar ministerie, dat de zaak dan eventueel voor een behandeling volgens de gewone procedure bij de jeugdrechtbank aanhangig kan maken.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarom niet voorzien wordt in een gelijktijdige mededeling door de bevoegde instantie aan de jeugdrechtbank en het openbaar ministerie (vgl. paragraaf 4, eerste lid). Zeker als de mededeling pas op het einde van de termijn gebeurt, heeft het openbaar ministerie er belang bij om ze zo vlug als mogelijk te ontvangen. De omweg langs de jeugdrechtbank lijkt dan moeilijk te verantwoorden.

9. In elk van de hypothesen bedoeld in paragraaf 4 wordt ervan uitgegaan dat de jeugdrechtbank en eventueel het openbaar ministerie tijdig verwittigd worden door de bevoegde dienst. De Raad van State vraagt zich af of voorzichtigheidshalve ook geen rekening moet worden gehouden met de hypothese dat er binnen de termijn geen mededeling is geweest.

Artikel 13

10. Het eerste lid kan beter geredigeerd worden als volgt:

"De medewerking van instellingen en diensten die onder de bevoegdheid vallen van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap aan de uitvoering van de maatregelen bedoeld in de artikelen 10 en 12, maakt het voorwerp uit van een samenwerkingsakkoord dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie met de Franse en de Vlaamse Gemeenschap sluit."

11. In het tweede lid kan verduidelijkt worden welke overheden bedoeld worden. Men zou dat lid bijvoorbeeld kunnen redigeren als volgt:

"De uitvoering van de bedoelde maatregelen kan slechts geschieden door diensten die erkend zijn door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap."

Artikel 15

12. In de Franse tekst vervange men de woorden "L'Exécutif compétent" door "Le Gouvernement compétent".

OPMERKINGEN IN VERBAND MET DE NEDERLANDSE TEKST

13. De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Bij wijze van voorbeeld doet de Raad van State de volgende suggesties:

- in de Nederlandse tekst van artikel 5 schrijve men: "... zoveel mogelijk te handelen in het belang van de jongere";
- in de Nederlandse tekst van artikel 8, eerste lid, schrijve men:

"Nadat de jeugdrechtbank heeft vastgesteld dat de gezondheid of de veiligheid van de jongere actueel en ernstig in het gedrang is, en dat de vrijwillige hulpverlening, die eerder in aanmerking moest worden genomen, hetzij op basis van het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991 "relatif à l'aide de la jeunesse", hetzij ..., geweigerd werd of mislukt is, kan zij ...";

- in de Nederlandse tekst van artikel 8, tweede lid, vervange men het woord "momenteel" door "actueel", en de woorden "van slechte behandelingen, van machtsmisbruik" door "van mishandelingen, van misbruik van gezag";

.../...

- in de Nederlandse tekst van artikel 9 schrijve men:

"In geval van hoogdringendheid, wanneer de fysieke of psychische integriteit van de jongere onmiddellijk en rechtstreeks blootgesteld is aan een ernstig gevaar, en wanneer ...";

- in de Nederlandse tekst van artikel 12, § 4, tweede lid, vervange men de woorden "mits de voorwaarden voorzien onder artikel 9 nog steeds verenigd zijn" door "mits de voorwaarden bedoeld in artikel 9 nog steeds vervuld zijn";
- in de Nederlandse tekst van artikel 12, § 4, tweede en derde lid, vervange men het woord "vatten" telkens door "adiëren" of "aanhangig maken bij".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.921/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par les Membres du Collège réunis compétents pour la politique d'aide aux personnes, le 24 septembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "relative à l'aide à la jeunesse", a donné le 14 octobre 2003 l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. L'avant projet d'ordonnance soumis pour avis vise à instaurer un régime relatif aux mesures d'aide contraignantes que le tribunal de la jeunesse peut prendre à l'égard des mineurs qui ont leur résidence principale dans la Région de Bruxelles-Capitale et de ceux qui, sans avoir de résidence connue en Belgique, se trouvent sur le territoire de cette région.

Le tribunal de la jeunesse peut prendre de telles mesures si, d'une part, la santé ou la sécurité du jeune est actuellement et gravement compromise et si, d'autre part, l'aide volontaire a été refusée ou a échoué ou si les circonstances ne permettent pas d'attendre cette aide volontaire. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, l'ordonnance en projet instaure, avec cette deuxième condition, le régime de subsidiarité de l'intervention judiciaire contraignante par rapport à l'aide volontaire.

2. Le titre I du projet définit un certain nombre de notions et détermine le champ d'application de l'ordonnance en projet.

Le titre II détermine de manière générale les droits des jeunes dans le cadre de l'ordonnance en projet.

Le titre III fixe les conditions d'intervention précitées du tribunal de la jeunesse.

Le titre IV définit les mesures pédagogiques contraignantes que le tribunal de la jeunesse peut imposer, soit selon la procédure ordinaire, soit selon une procédure d'urgence. Concernant l'exécution concrète de ces mesures, il est fait appel à des "services agréés par une autorité compétente". Le projet précise à cet égard que pour l'exécution de ces mesures, le Collège réuni aura conclu un accord de coopération avec les gouvernements de la Communauté française et de la Communauté flamande ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Un projet d'accord de coopération en matière d'aide aux jeunes a été transmis au Conseil d'État. Cet accord de coopération serait conclu entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune.

Le titre V comporte des dispositions relatives à la part contributive que les mineurs et les personnes qui leur doivent des aliments doivent assumer dans les frais résultant des mesures imposées. Ce titre contient également une disposition concernant la notification aux gouvernements communautaires de décisions entraînant des dépenses à charge de leur budget.

Enfin, les titres VI et VII comportent des dispositions modificatives, abrogatoires et relatives à l'entrée en vigueur.

COMPÉTENCE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

3. En vertu de l'article 135 de la Constitution et de l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la Commission communautaire commune est compétente pour exercer, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les compétences dans les matières personnalisables. Il résulte de l'article 128, § 2, de la Constitution que cette compétence ne s'étend toutefois pas aux institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande ou française.

Relèvent des matières personnalisables, selon l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire.

La Commission communautaire commune est donc compétente, à l'intérieur de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, pour régler la protection judiciaire des jeunes en difficulté ⁽²⁾.

⁽²⁾ C.E., 7 juin 1993, avis n° 22.468/9 sur une proposition d'ordonnance relative à l'aide à la jeunesse, Doc. parl., Ass. réunie C.C.C., 1990-91, n° B-31/2, p. 2, et avis n° 22.469/9 sur une proposition d'ordonnance relative à l'aide à la jeunesse, Doc. parl., Ass. réunie C.C.C., 1992-93, n° B-47/2, p. 2.

4. Dans l'exercice de ses compétences, la Commission communautaire commune ne peut prendre que des mesures qui se concilient avec les principes constitutionnels rappelés. Cela vaut par exemple pour la détermination des catégories de jeunes qui relèvent du champ d'application de l'ordonnance en projet.

Pour déterminer ces catégories, l'article 3, 1°, du projet se réfère en premier lieu à la résidence principale du jeune, visée à l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ⁽³⁾. L'ordonnance en projet est applicable si la résidence principale est située dans la Région de Bruxelles-Capitale (lire : la région bilingue de Bruxelles-Capitale). Dans l'hypothèse où le jeune n'aurait pas de résidence connue en Belgique, l'article 3, 2°, prévoit que l'ordonnance en projet est (subsidiativement) rendue applicable par le simple fait que le jeune se trouve sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (lire : la région bilingue de Bruxelles-Capitale).

Les critères ainsi retenus pour déterminer la portée territoriale de l'ordonnance en projet sont des critères qui en 1993 ont été expressément proposés par le Conseil d'État ⁽⁴⁾. Entre-temps, la Cour d'arbitrage s'est toutefois penchée sur cette problématique, la compatibilité de ces critères avec la Constitution devant dès lors être soumise à un nouvel examen.

Dans son arrêt n° 72/96 du 11 décembre 1996, la Cour d'arbitrage a rappelé en premier lieu que l'article 128, § 2, de la Constitution a déterminé une répartition exclusive de compétence territoriale. Selon la Cour, un tel système suppose "que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le

⁽³⁾ Selon l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991, la résidence principale est soit le lieu où vivent habituellement les membres d'un ménage composé de plusieurs personnes, unies ou non par des liens de parenté, soit le lieu où vit habituellement une personne isolée.

⁽⁴⁾ C.E., 7 juin 1993, avis n° 22.469/9, précité, p. 3.

territoire de sa compétence de sorte que toute relation et toute situation concrètes soient réglées par un seul législateur" ⁽⁵⁾.

La Cour estime ensuite que pour apprécier la localisation d'une norme dans l'aire de compétence fixée par la Constitution, il faut tenir compte de la nature et de l'objet de la compétence matérielle attribuée ⁽⁶⁾. Concernant plus particulièrement un régime relatif à la protection de la jeunesse, la Cour fait les observations suivantes :

"Pour être conformes aux règles constitutionnelles, les critères de localisation doivent rendre possible de situer le lieu où interviennent les organes de protection de la jeunesse dans l'aire de compétence d'un seul législateur décréteil (ordonnancier). Vu la finalité de la protection de la jeunesse, il s'agira généralement de la résidence familiale du mineur. S'il n'existe pas de résidence familiale, il conviendra de rechercher l'endroit où le mineur est éduqué et entretenu" ⁽⁷⁾.

La Cour d'arbitrage a du reste admis que le "lieu où le jeune se trouve" ne peut servir de critère que de manière très subsidiaire, c'est-à-dire en attendant que soit déterminée la résidence familiale ou l'endroit où le mineur est éduqué ou entretenu, ou lorsque ces critères ne peuvent être pris en considération ⁽⁸⁾.

Dès lors que dans un système fondé sur des compétences exclusives, chaque situation ne peut être réglementée que par un seul législateur, il faut admettre maintenant que les législateurs décrétaux et le législateur ordonnancier peuvent uniquement adopter des critères de localisation qui correspondent à ceux que la Cour d'arbitrage a jugé compatibles avec la Constitution relativement à un texte sur la protection de la jeunesse.

⁽⁵⁾ Cour d'arbitrage, 11 décembre 1996, n° 72/96, cons. B.7.1.

⁽⁶⁾ Même arrêt, cons. B.7.4.

⁽⁷⁾ Même arrêt, cons. B.7.6.

⁽⁸⁾ Même arrêt, cons. B.8.

À l'article 3, 1°, du projet, on remplacera dès lors la référence à la résidence principale par une référence à la résidence familiale - notion d'ailleurs consacrée en droit de la protection de la jeunesse - ou, à défaut de résidence familiale, à l'endroit où le jeune est éduqué et où il est subvenu à ses besoins. Le critère énoncé à l'article 3, 2°, pourra être maintenu pour autant qu'il soit précisé qu'il est subsidiaire par rapport aux critères visés au 1°.

5. Le projet a la particularité d'être un texte autonome tout en réservant aux seuls "services agréés par une autorité compétente" la faculté de réaliser l'exécution des mesures qui peuvent être imposées par le tribunal de la jeunesse (article 13, alinéa 2). Dans la mesure où, pour ce qui est de l'exécution des mesures concernées, l'article 13, alinéa 1^{er}, renvoie à un accord de coopération conclu entre la Commission communautaire commune, la Communauté française et la Communauté flamande, il faut donc entendre par de tels services non seulement les services agréés par la Commission communautaire commune, mais également ceux qui le sont par la Communauté française et la Communauté flamande. L'exposé des motifs fait d'ailleurs expressément état de missions confiées à des institutions qui sont organisées ou agréées par les communautés (commentaire relatif à l'article 13).

En son article 1^{er}, le projet d'accord de coopération annexé au dossier détermine concrètement les institutions et les membres du personnel mis à la disposition de la Commission communautaire commune par les communautés.

5.1. Le Conseil d'État a considéré dans le passé que la Commission communautaire commune ne pouvait recourir aux services de la Communauté française ou de la Communauté flamande ou des institutions qui ressortissent à ces communautés ou sont agréées par celles-ci, si un accord de coopération n'avait pas été conclu au préalable avec ces communautés ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ C.E., 7 juin 1993, avis n° 22.469/9, précité, p. 3; C.E., 7 mai 1996, avis n° 25.058/8 sur une proposition d'ordonnance relative à l'aide à la jeunesse, Doc. parl., Ass. réunie C.C.C., 1995-96, n° B-11/2, p. 4;

Le Conseil d'État constate que l'objectif présentement poursuivi consiste expressément à conclure effectivement un tel accord de coopération, et que l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet sera fixée en fonction de cet accord de coopération (voir l'article 17 du projet, ainsi que le commentaire relatif à cet article). Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner plus amplement cette question.

5.2. Dans l'avis 25.058/8 qu'il a donné le 7 mai 1996, le Conseil d'État relève que le recours aux services ou aux institutions qui ressortissent aux communautés "suscite (...) des problèmes en ce qui concerne les critères sur la base desquels les services ou institutions de l'une ou de l'autre Communauté seront désignés et quant aux règles à appliquer par ces services et institutions" ⁽¹⁰⁾.

Le projet ne fixe pas de critères généraux à cet égard. En d'autres termes, il ne détermine pas les critères en fonction desquels le tribunal de la jeunesse désignera des institutions de l'une ou l'autre communauté ou, éventuellement, de la Commission communautaire commune, pour l'exécution des mesures qu'il aura ordonnées. En son article 12, § 3, le projet prévoit toutefois que lorsque le tribunal de la jeunesse a pris une mesure d'urgence, il faut tenter d'organiser une aide volontaire, et qu'à cette fin, le "Conseiller de l'Aide à la Jeunesse de Bruxelles" ou le "Comité voor Bijzondere Jeugdzorg te Brussel" est avisé de la mesure, étant entendu que le choix d'informer l'une de ces deux instances plutôt que l'autre dépend de "la langue choisie par le jeune".

Partant du principe que les mesures imposées par le tribunal de la jeunesse sont contraignantes, on peut difficilement laisser au jeune lui-même le soin de choisir le service qui sera chargé d'exécuter la mesure. Le renvoi d'un jeune vers un service ou une institution déterminés doit au contraire être décidé par l'autorité, en principe. Pour assurer la sécurité juridique, il serait en outre souhaitable que l'ordonnance en projet définisse les

⁽¹⁰⁾ C.E., 7 mai 1996, avis n° 25.058/8, précité, p. 4.

critères de renvoi vers un service ou une institution de l'une ou de l'autre communauté ou de la Commission communautaire commune ⁽¹¹⁾.

À cet égard, il faut savoir que la Commission communautaire commune n'est pas habilitée à établir les critères en fonction desquels un jeune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale est réputé appartenir à l'une ou l'autre communauté ⁽¹²⁾.

Il est dès lors recommandé de prévoir l'obligation d'appliquer en principe un critère objectif lorsqu'il s'agit de confier un mineur à un service ou à une institution relevant de l'une ou l'autre communauté ou de la Commission communautaire commune. Dans la mesure où le choix ne peut s'opérer qu'entre des services et des institutions de la Communauté française ou de la Communauté flamande, ce critère pourrait, par exemple, être la langue dans laquelle la procédure a été menée devant le tribunal de la jeunesse. L'application d'un tel critère éviterait que le jeune soit considéré comme appartenant à l'une ou à l'autre communauté ou que le tribunal de la jeunesse le place dans le ressort de la Communauté flamande ou de la Communauté française : le jeune continuerait en effet à relever de la compétence de la Commission communautaire commune, quel que soit l'endroit où la mesure serait exécutée.

Outre ce critère principal, le projet pourrait également prévoir que, dans l'hypothèse où l'application du critère précité devait aboutir à un résultat empêchant l'exécution adéquate de la mesure ordonnée - on peut par exemple penser au cas d'un jeune qui ne comprend pas la langue de la procédure -, le tribunal de la jeunesse a la faculté de désigner un service ou une institution qui relève de la compétence d'une autre autorité ⁽¹³⁾. Certes, ce critère subsidiaire tient compte de la connaissance linguistique du jeune, mais l'objectif n'en est pas non plus de le rattacher à l'une ou l'autre communauté, ni de le faire dépendre de l'une ou l'autre communauté.

⁽¹¹⁾ Ces critères pourraient également être fixés dans l'accord de coopération. Dans ce cas, les communautés auraient la faculté d'être associées aux décisions prises dans une matière qui affectera le fonctionnement des services et institutions ressortissant à leur compétence.

⁽¹²⁾ C.E., 7 juin 1993, avis n° 22.468/9, précité, p. 3.

⁽¹³⁾ L'article 10, § 3, du projet comporte in fine une disposition comparable en ce qui concerne la faculté de déroger au principe selon lequel la distance entre le lieu d'exécution de la mesure et la résidence familiale du jeune doit être limitée.

Il y aurait lieu de compléter le projet sur ce point. En outre, il faudrait modifier l'article 12, § 3, notamment par la suppression de l'obligation imposée au jeune de choisir sa langue.

Si l'intention est de faire en sorte que la Commission communautaire commune agréée elle-même des institutions auxquelles l'exécution des mesures peut être confiée, il faudra probablement définir les critères d'une autre manière. En effet, la langue de la procédure judiciaire pourra difficilement constituer un critère, dès lors que les institutions visées, qui sont par définition des institutions ne relevant pas exclusivement de la Communauté française ou de la Communauté flamande (du fait de leur organisation) ⁽¹⁴⁾, peuvent fournir une aide dans les deux langues.

EXAMEN DU TEXTE

Article 11

6. Au paragraphe 3, alinéa 2, il serait préférable de remplacer les mots "L'aide peut être renouvelée" par les termes "Les mesures peuvent être renouvelées".

Article 12

7. Le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, prévoit que s'il s'avère que l'aide volontaire peut être organisée pendant le premier délai de 30 jours, le tribunal de la jeunesse et le ministère public en sont informés.

⁽¹⁴⁾ Article 128, § 2, de la Constitution (a contrario). Voir C.E., 7 juin 1993, avis n° 22.468/9, précité, p. 2, et avis n° 22.469/9, précité, p. 2.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas quel est l'effet d'une telle information. La question se pose plus particulièrement de savoir si la mesure ordonnée par le tribunal de la jeunesse reste néanmoins applicable jusqu'à la fin du délai (de 30 jours) pour lequel elle a été imposée. Il conviendrait de préciser ce point dans le projet.

8. Le paragraphe 4, alinéa 3, dispose que s'il s'avère que l'aide volontaire n'a pu être organisée pendant le second délai de 30 jours, le tribunal de la jeunesse en est informé avant l'échéance du délai. Le tribunal de la jeunesse en informe alors à son tour le ministère public, lequel peut alors éventuellement saisir le tribunal de la jeunesse en vue d'une instruction selon la procédure ordinaire.

Le Conseil d'État ne voit pas pourquoi le texte ne prévoit pas que l'instance compétente informe simultanément le tribunal de la jeunesse et le ministère public (voir le paragraphe 4, alinéa 1^{er}). Le ministère public a intérêt à recevoir cette information le plus rapidement possible surtout si elle n'est faite qu'au terme du délai. Le détour par le tribunal de la jeunesse paraît donc difficilement justifiable.

9. Pour chacune des hypothèses visées au paragraphe 4, il est supposé que le tribunal de la jeunesse et, le cas échéant, le ministère public sont avertis à temps par le service compétent. Le Conseil d'État se demande si, par mesure de prudence, il ne faudrait pas prévoir en outre le cas où l'information n'aurait pas été communiquée dans le délai prévu.

Article 13

10. Mieux vaudrait formuler l'alinéa 1^{er} comme suit :

"La collaboration d'institutions et de services relevant de la compétence de la Communauté française et de la Communauté flamande à l'exécution des mesures visées aux articles 10 et 12 fait l'objet d'un accord de coopération que la Commission communautaire commune conclut avec la Communauté française et la Communauté flamande."

.../...

11. À l'alinéa 2, il peut être précisé de quelles autorités il s'agit. Cet alinéa pourrait par exemple être libellé comme suit :

"L'exécution des mesures visées ne pourra être réalisée que par des services agréés par la Commission communautaire commune, la Communauté française ou la Communauté flamande."

Article 15

12. Dans le texte français, il conviendrait de remplacer les mots "L'Exécutif compétent" par "Le Gouvernement compétent".

OBSERVATIONS RELATIVES AU TEXTE NÉERLANDAIS

13. Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. À titre d'exemple, le Conseil d'État fait les suggestions suivantes :

- dans le texte néerlandais de l'article 5, on écrira : "... zoveel mogelijk te handelen in het belang van de jongere";
- dans le texte néerlandais de l'article 8, alinéa 1^{er}, on écrira :

"Nadat de jeugdrechtbank heeft vastgesteld dat de gezondheid of de veiligheid van de jongere actueel en ernstig in het gedrang is, en dat de vrijwillige hulpverlening, die eerder in aanmerking moest worden genomen, hetzij op basis van het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991 "relatif à l'aide à la jeunesse", hetzij ..., geweigerd werd of mislukt is, kan zij ...";

- dans le texte néerlandais de l'article 8, alinéa 2, on remplacera le mot "momenteel" par "actueel", et les mots "van slechte behandelingen, van machtsmisbruik" par "van mishandelingen, van misbruik van gezag";

.../...

- dans le texte néerlandais de l'article 9, on écrira :

"In geval van hoogdringendheid, wanneer de fysieke of psychische integriteit van de jongere onmiddellijk en rechtstreeks blootgesteld is aan een ernstig gevaar, en wanneer ...";

- dans le texte néerlandais de l'article 12, § 4, alinéa 2, on remplacera les mots "mits de voorwaarden voorzien onder artikel 9 nog steeds verenigd zijn" par "mits de voorwaarden bedoeld in artikel 9 nog steeds vervuld zijn";
- dans le texte néerlandais de l'article 12, § 4, alinéas 2 et 3, on remplacera chaque occurrence du mot "vatten" par "adiëren" ou "aanhangig maken bij".

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	F. LIEVENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER