



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.373/3
van 8 november 2017

over

een voorontwerp van
ordonnantie ‘stekkende tot het
wijzigen van een aantal
bepalingen betreffende de
jeugdbescherming, het ten laste
nemen van minderjarigen die
een als misdrijf omschreven
feit hebben gepleegd en het
herstel van de door dit feit
veroorzaakte schade’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.373/3
du 8 novembre 2017

sur

un avant-projet d'ordonnance
‘visant à modifier certaines
dispositions relatives à la
protection de la jeunesse, à la
prise en charge des mineurs
ayant commis un fait qualifié
infraction et à la réparation du
dommage causé par ce fait’

Op 27 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen, verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot 9 november 2017, een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘strekken tot het wijzigen van een aantal bepalingen betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 november 2017.

*

Le 27 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétente pour la politique de l'Aide aux personnes, à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé jusqu'au 9 novembre 2017, sur un avant-projet d'ordonnance ‘visant à modifier certaines dispositions relatives à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 31 octobre 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 novembre 2017.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

“En Région bilingue de Bruxelles-Capitale, la compétence de déterminer les mesures contraignantes qui peuvent être prises à l’égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction appartient à la Commission communautaire commune depuis la 6^{ème} réforme de l’Etat.

Les mesures prononcées par les tribunaux de la jeunesse à l’égard des mineurs bruxellois sont toutefois exécutées par des services qui dépendent de la Communauté française ou de la Communauté flamande. La loi du 13 juin 2006 a introduit dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse de nouvelles dispositions relatives aux mesures pouvant être prises par le juge de la jeunesse à l’égard des mineurs délinquants (prestation positive et mesures en cas de troubles psychologiques ou psychiatriques) et aux modalités des mesures (notamment l’âge jusqu’auquel les mesures peuvent être prolongées).

Certaines de ces dispositions ne sont toujours pas entrées en vigueur. Il s’agit, concernant les compétences de la Commission communautaire commune, de l’article 7, 7°, d) et f) et de l’article 21, en ce qu’il fait référence à l’article 57bis, § 4 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait. Leur entrée en vigueur a été reportée à plusieurs reprises depuis 2006, faute d’accord entre l’autorité fédérale (à qui il appartenait, avant la 6^{ème} réforme de l’Etat, de définir ces mesures) et les Communautés (qui devaient permettre la mise en œuvre des mesures par leurs services).

L’ordonnance du 18 décembre 2015 visant à modifier certaines dispositions relatives à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait a reporté l’entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2018, à l’instar de la Communauté française.

Cependant, à ce jour les Communautés ne sont toujours pas en mesure d’exécuter ces dispositions, et la Communauté flamande a d’ailleurs procédé à leur abrogation par son décret du 15 juillet 2016. Le projet de réforme du Ministre Madrane en Communauté française (actuellement débattu au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles), va dans le même sens.

La Commission communautaire commune doit éviter de laisser entrer en vigueur des dispositions dont les Communautés française et flamande ne peuvent assurer la mise en œuvre. Il convient donc d’adopter avant le 31 décembre 2017 une ordonnance empêchant l’entrée en vigueur des dispositions concernées au 1^{er} janvier 2018. Plutôt que de procéder une nouvelle fois à leur report, étant donné les reports successifs, étant donné l’abrogation de ces dispositions par le décret flamand du 15 juillet 2016, étant donné la réforme en préparation du côté de la Communauté française, et étant donné le travail de préparation d’une ordonnance de la Commission communautaire commune en matière de protection de la jeunesse, basée sur la consultation du secteur, qui est en cours, l’avant-projet d’ordonnance vise à abroger les dispositions de la loi du 13 juin 2006 modifiant la loi du 8 avril 1965 qui n’étaient pas encore entrés en vigueur et qui entrent dans le champ de compétence de la Commission communautaire commune.

Au vu du calendrier parlementaire, l'adoption de cet avant-projet d'ordonnance avant le 31 décembre 2017 pour éviter un vide juridique et l'insécurité juridique qui en résulterait requiert que l'avis du Conseil d'Etat soit rendu en urgence.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt tot de ‘afschaffing’ van artikel 7, 7°, d) en f), van de wet van 13 juni 2006 ‘tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd’, alsook van artikel 21 van deze wet, “voor zover het refereert aan artikel 57bis, § 4, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade”.

De aan te nemen ordonnantie treedt in werking op 31 december 2017.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp voorziet in de “afschaffing”² van artikel 7, 7°, d) en f), van de wet van 13 juni 2006, alsook van artikel 21 van deze wet, in de in opmerking 3 aangegeven mate. De genoemde bepalingen van de wet van 13 juni 2006 zijn nog niet in werking getreden.

Luidens de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting wordt met het ontwerp de intrekking³ beoogd van alle onderdelen van de wet van 13 juni 2006 die nog niet in werking zijn getreden en die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoren. In dit verband moet worden vastgesteld dat ook artikel 7, 2°, van de wet van 13 juni 2006 gedeeltelijk nog niet in werking is getreden,⁴ en dat ook deze bepaling tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoort.

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

² Zie over de gebruikte terminologie, opmerking 5.

³ In de Franse versie van de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van “abroger”, wat overeenkomt met het Nederlandse woord “opheffen”.

⁴ Voor zover het refereert aan artikel 37, § 2, eerste lid, 5°, 6° en 9° tot 11°, van de wet van 8 april 1965.

Gelet op de in de memorie van toelichting uitgedrukte bedoeling, lijkt er geen reden te zijn om artikel 7, 2°, van de wet van 13 juni 2006, in de mate dat het betrekking heeft op nog niet in werking getreden onderdelen van artikel 37, § 2, eerste lid, van de wet van 8 april 1965, uit te sluiten uit het toepassingsgebied van het ontwerp. Bovendien moet worden vastgesteld dat artikel 66, 1°, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 15 juli 2016 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, waarnaar in de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt verwezen, “paragraaf 2, eerste lid, punt 5°, 6° en 9° tot en met 11° [van artikel 37 van de wet van 8 april 1965]”⁵ heeft opgeheven.

Hieromtrent ondervraagd, bevestigde de gemachtigde dat het niet in de bedoeling ligt om artikel 7, 2°, van de wet van 13 juni 2006 volledig in werking te laten treden op 1 januari 2018. Zij merkte overigens op dat zulks in de praktijk niet uitvoerbaar zou zijn.

Bijgevolg moet artikel 2 van het ontwerp derwijze worden aangevuld dat artikel 7, 2°, van de wet van 13 juni 2006 wordt ingetrokken (zie opmerking 5) voor zover erbij 5°, 6° en 9° tot 11° van artikel 37, § 2, eerste lid, van de wet van 8 april 1965 worden ingevoegd. Ten gevolge hiervan zou tevens een vernummering van de onderdelen van de laatstgenoemde bepaling dienen plaats te vinden.

BIJZONDERE OPMERKING

Artikel 2

5. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat de erin opgesomde artikelen zijn “afgeschaft”. In de Franse versie van dat artikel wordt het woord “abrogés” gehanteerd.

Uit het in de Nederlandse tekst gehanteerde, weinig juridische begrip “afschaffen” blijkt niet of de intrekking dan wel de opheffing van de genoemde bepalingen wordt bedoeld. Met het in de Franse tekst opgenomen woord “abrogés” wordt verwezen naar de opheffing,⁶ maar aangezien artikel 2 van het ontwerp enkel betrekking heeft op bepalingen die nog niet in werking zijn getreden, kan worden overwogen om deze in te trekken in plaats van ze op te heffen.⁷

*

⁵ Die mede het voorwerp uitmaken van artikel 7, 2°, van de wet van 13 juni 2006.

⁶ In de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting wordt dan weer gewag gemaakt van een “intrekking”.

⁷ Zo aan deze suggestie gevolg wordt gegeven, kan artikel 3 van het ontwerp worden weggelaten op voorwaarde dat de bekendmaking van de aan te nemen ordonnantie tijdig plaatsvindt.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« En Région bilingue de Bruxelles-Capitale, la compétence de déterminer les mesures contraignantes qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction appartient à la Commission communautaire commune depuis la 6^{ème} réforme de l'État.

Les mesures prononcées par les tribunaux de la jeunesse à l'égard des mineurs bruxellois sont toutefois exécutées par des services qui dépendent de la Communauté française ou de la Communauté flamande. La loi du 13 juin 2006 a introduit dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse de nouvelles dispositions relatives aux mesures pouvant être prises par le juge de la jeunesse à l'égard des mineurs délinquants (prestation positive et mesures en cas de troubles psychologiques ou psychiatriques) et aux modalités des mesures (notamment l'âge jusqu'auquel les mesures peuvent être prolongées).

Certaines de ces dispositions ne sont toujours pas entrées en vigueur. Il s'agit, concernant les compétences de la Commission communautaire commune, de l'article 7, 7^o, d) et f) et de l'article 21, en ce qu'il fait référence à l'article 57bis, § 4 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait. Leur entrée en vigueur a été reportée à plusieurs reprises depuis 2006, faute d'accord entre l'autorité fédérale (à qui il appartenait, avant la 6^{ème} réforme de l'État, de définir ces mesures) et les Communautés (qui devaient permettre la mise en œuvre des mesures par leurs services).

L'ordonnance du 18 décembre 2015 visant à modifier certaines dispositions relatives à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait a reporté l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} janvier 2018, à l'instar de la Communauté française.

Cependant, à ce jour les Communautés ne sont toujours pas en mesure d'exécuter ces dispositions, et la Communauté flamande a d'ailleurs procédé à leur abrogation par son décret du 15 juillet 2016. Le projet de réforme du Ministre Madrane en Communauté française (actuellement débattu au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles), va dans le même sens.

La Commission communautaire commune doit éviter de laisser entrer en vigueur des dispositions dont les Communautés française et flamande ne peuvent assurer la mise en œuvre. Il convient donc d'adopter avant le 31 décembre 2017 une ordonnance empêchant l'entrée en vigueur des dispositions concernées au 1^{er} janvier 2018. Plutôt que de procéder une nouvelle fois à leur report, étant donné les reports successifs, étant donné l'abrogation de ces dispositions par le décret flamand du 15 juillet 2016, étant donné la réforme en préparation du côté de la Communauté française, et étant donné le travail de préparation d'une ordonnance de la Commission communautaire commune en matière de protection de la jeunesse, basée sur la consultation du secteur, qui est en cours, l'avant-projet d'ordonnance vise à abroger les dispositions de la loi du 13 juin 2006 modifiant la loi du 8 avril 1965 qui n'étaient pas encore entrés en vigueur et qui entrent dans le champ de compétence de la Commission communautaire commune.

Au vu du calendrier parlementaire, l'adoption de cet avant-projet d'ordonnance avant le 31 décembre 2017 pour éviter un vide juridique et l'insécurité juridique qui en résulterait requiert que l'avis du Conseil d'État soit rendu en urgence ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune soumis pour avis a pour objet d'abroger l'article 7, 7°, d) et f), de la loi du 13 juin 2006 'modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction', ainsi que l'article 21 de cette loi, « en tant qu'il fait référence à l'article 57bis, § 4, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé pour ce fait ».

L'ordonnance à adopter entrera en vigueur le 31 décembre 2017.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le projet vise l'abrogation² de l'article 7, 7°, d) et f), de la loi du 13 juin 2006, ainsi que de l'article 21 de cette loi, dans la mesure indiquée dans l'observation 3. Les dispositions précitées de la loi du 13 juin 2006 ne sont pas encore entrées en vigueur.

Selon le texte français de l'exposé des motifs, le projet vise à abroger³ toutes les dispositions de la loi du 13 juin 2006 qui ne sont pas encore entrées en vigueur et qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune. Force est de constater à ce propos que l'article 7, 2°, de la loi du 13 juin 2006 n'est pas lui non plus encore entré en vigueur dans son intégralité⁴, et que cette disposition relève également de la compétence de la Commission communautaire commune.

Vu l'intention exprimée dans l'exposé des motifs, rien ne semble justifier d'exclure du champ d'application du projet l'article 7, 2°, de la loi du 13 juin 2006, dans la

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

² Voir, concernant la terminologie utilisée, l'observation 5.

³ Dans la version néerlandaise de l'exposé des motifs, il est question d' « intrekken », ce qui correspond au mot français « retirer ».

⁴ Dans la mesure où il vise l'article 37, § 2, alinéa 1^{er}, 5°, 6° et 9° à 11°, de la loi du 8 avril 1965.

mesure où il concerne des dispositions non encore entrées en vigueur de l'article 37, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 avril 1965. Il y a en outre lieu de constater que l'article 66, 1^o, du décret de la Communauté flamande du 15 juillet 2016 'portant diverses dispositions relatives au domaine politique [...] Aide sociale, Santé publique et Famille', auquel fait référence l'exposé des motifs du projet, a abrogé le « paragraphe 2, alinéa premier, les points 5^o, 6^o et 9^o à 11^o inclus [de l'article 37 de la loi du 8 avril 1965] »⁵.

Interrogée à ce sujet, la déléguée a confirmé qu'il ne s'agit pas de faire en sorte que l'article 7, 2^o, de la loi du 13 juin 2006 entre intégralement en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Elle a observé au demeurant que cette intention ne serait pas réalisable dans la pratique.

Dès lors, on complétera l'article 2 du projet afin que l'article 7, 2^o, de la loi du 13 juin 2006 soit retiré (voir l'observation 5), dans la mesure où il insère les 5^o, 6^o et 9^o à 11^o de l'article 37, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 avril 1965. En conséquence, il s'imposerait d'également renuméroter les éléments de cette dernière disposition.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Article 2

5. Le texte néerlandais de l'article 2 du projet dispose que les articles qu'il énumère sont « afgeschaft ». Dans la version française de cet article, c'est le terme « abrogés » qui est utilisé.

Le terme « afschaffen », peu usité du point de vue juridique, qui apparaît dans le texte néerlandais, ne permet pas de déterminer si l'intention est de rapporter ou d'abroger les dispositions citées. Le mot « abrogés » utilisé dans le texte français correspond à « opgeheven »⁶, mais étant donné que l'article 2 du projet concerne uniquement des dispositions qui ne sont pas encore entrées en vigueur, on peut envisager leur retrait plutôt que leur abrogation⁷.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁵ Qui font également l'objet de l'article 7, 2^o, de la loi du 13 juin 2006.

⁶ Le texte néerlandais de l'exposé des motifs fait quant à lui mention de « intrekking ».

⁷ À supposer que cette suggestion soit accueillie, l'article 3 du projet pourrait être omis, à condition que l'ordonnance à adopter soit publiée à temps.