

AD.

Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

- 1 -

L. 14.492/VR. H

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 5 februari 1982 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot aanvulling van de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd", heeft de 3e maart 1982 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 5 février 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "complétant la loi du 15 juillet 1960 sur la préservation morale de la jeunesse", a donné le 3 mars 1982 l'avis suivant :

Bij brief van 4 februari 1982 heeft de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies verzocht over de bevoegdheid van de Wetgevende Kamers met betrekking tot een wetsontwerp tot aanvulling van de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd (Kamer, 1975-1976, Gedr. St. nr 988/1). Dat wetsontwerp is van verval ontheven door de wetten van 16 november 1977, 21 mei 1979 en 5 februari 1982.

+

Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe in de wet van 15 juli 1960 tot zedelijke bescherming van de jeugd een artikel 1ter in te voegen dat de deelneming van minderjarigen beneden de 16 jaar verbiedt aan sportwedstrijden of sportcompetities met motorvoertuigen, gehouden buiten de openbare weg, op terreinen die toegankelijk zijn voor het publiek of op niet-openbare terreinen die voor een zeker aantal personen toegankelijk zijn.

Artikel 2 bedoelt in dezelfde wet een artikel 3bis in te voegen, luidend als volgt : "In geval van overtreding van artikel 1ter worden de organisatoren van de wedstrijden of competities gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot een maand en met geldboete van 26 frank tot 500 frank of met een van die straffen alleen".

Het is duidelijk dat beide bepalingen nauw met elkaar verbonden zijn en dat ze alleen uit elkaar gehouden zijn met het oog op hun inpassing in de wet waarin zij dienden te worden ingevoegd.

+

.../...

Volgens artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is een persoonsgebonden aangelegenheid als bedoeld in artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet :

"6° De jeugdbescherming met uitzondering van de aangelegenheden ressorterende onder het burgerlijk recht, het strafrecht of het gerechtelijk recht".

Een nota die door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en van Institutionele Hervormingen (N) werd ingediend bij de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen (1) geeft, in een eerste deel en in de volgende bevoordingen een opsomming van de "Gemeenschapsmateries" op het gebied van de jeugdbescherming :

"a) De sociale bescherming, dit is de werking, organisatie en de samenstelling van de jeugdbeschermingscomités.

b) De sociale diensten voor jeugdbescherming.

Ze zijn per arrondissement opgericht, samengesteld uit vaste afgevaardigden (artikel 64).

Deze diensten bestaan uit twee afdelingen :

1. Een afdeling waarvan de afgevaardigden ter beschikking van de jeugdbeschermingscomités worden gesteld.
2. Een afdeling waarvan de afgevaardigden ter beschikking worden gesteld van de rechterlijke overheden.

c) De erkenning van personen of verenigingen, die minderjarigen wensen op te nemen (art. 66, 67, 68 van de wet van 1965).

.../...

(1) Verslag namens deze commissie uitgebracht door de HH. le HARDY de BEAULIEU en DE GREVE (Kamer, 1979-1980, Gedr. St. nr 627/10, blz.63 en volgende).

In verband met de erkenning van privé-kindertehuizen, deelt de administratie mede dat door de Ministerraad op 27 juli 1979 reeds beslist werd deze materie uitsluitend aan de Gemeenschapsexecutieven toe te vertrouwen".

In een tweede deel wijst de nota de onderwerpen van de wet van 8 april 1965 aan die, zoals volgens de Regering het ziet, tot de bevoegdheid van het landsgezag zullen blijven behoren. Hierin staat onder meer te lezen :

"b) Aangelegenheden ressorterende onder het strafrecht.

Het strafrecht is "het geheel van publiekrechtelijke rechtsregelen, waarbij, t.o.v. zekere gedragingen, die in een bepaalde gemeenschap door de geïnstitutionaliseerde machtsgroep beschouwd worden als een aantasting van de maatschappelijke orde, sancties, hetzij straffen, hetzij beveiligingsmaatregelen worden opgelegd" (Vanhoudt en CALEWAERT, Belgisch Strafrecht, Deel I, p. 137).

1) In de wet van 8 april 1965 worden expressis verbis strafbepalingen voorzien, namelijk de artikelen 80 tot en met 89; het zijn samengevat bepalingen ten aanzien van meerderjarigen :

- het publikatieverbod van debatten en identiteit;
- tewerkstellingsverbod van kinderen;
- door middel of met behulp van minderjarigen gepleegde misdrijven (bedelarij, medelijden opwekken, medeplichtigheid en mededaderschap, door gemis aan toezicht misdrijven vergemakkelijken, heling, vrijwillige belemmering van het toezicht op de gezinsbijslag of andere sociale uitkeringen).

2) De jeugdwet voorziet daarnaast in een aantal maatregelen ter bescherming van de minderjarigen (art. 36 tot en met 43).

De aard van deze materie is als strafrechtelijk sui generis te beschouwen vermits hier dwangmiddelen worden voorzien, die maatregelen heten, doch nieuwsoortige sancties zijn, om de gekrenkte maatschappelijke orde te herstellen".

De aldus voorgestelde verdeling is verderop bij de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet onbesproken gebleven.

+

De Regeringsnota maakt in geen van haar beide delen uitdrukkelijk melding van het onderwerp van de ontworpen bepalingen. Zij maakt evenmin gewag van de wet van 15 juli 1960, maar dat is hier niet van zoveel belang, want voor het oplossen van de gestelde bevoegdheidsvraag is de keuze van die wet waarin de ontwerp-bepalingen zullen komen, vanzelfsprekend minder determinerend dan het onderwerp van die bepalingen (1).

Er kan evenwel geen twijfel bestaan dat de ontworpen bepalingen, ofschoon ze niet volkomen vreemd zijn aan de politie van het wegverkeer, hoofdzakelijk de jeugdbescherming op het oog hebben door het stellen van een verbod waarvan de overtreding een misdrijf oplevert.

.../...

(1) In het onderhavige geval is zij het des te minder daar, zoals de memorie van toelichting bij het ontwerp verklaart, een bepaling met een soortgelijke strekking reeds eerder door het koninklijk besluit van 16 juli 1973 was ingevoegd in het koninklijk besluit van 14 maart 1968 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer. De Raad van State had daartegen bezwaar gemaakt, niet omdat ze aan deze laatste materie werd gekoppeld, maar wel omdat het de Koning niet toekomt het verkeer buiten de openbare weg te reglementeren.

Deze laatste sanctie treft weliswaar niet de minderjarige die aan de verboden wedstrijd of competitie heeft deelgenomen, maar wel degene die ze heeft georganiseerd. Die methode is echter ook gevolgd in de strafbepalingen (artikelen 80 tot 86) van de wet van 8 april 1965 waarmee de ontworpen bepalingen best te vergelijken zijn.

Bovendien ligt het door het ontwerp gehanteerde middel tot bescherming van de jeugd niet in de lijn van de persoonsgebonden aangelegenheden, zoals dat begrip reeds omschreven is in de memorie van toelichting van het wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen, naderhand in de memorie van toelichting van het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet en zoals het inmiddels onveranderd verstaan is, namelijk als "aangelegenheden die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden" (1).

Het besluit is dan ook dat het ontwerp tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

(1) Zie onder andere Kamer, 1977-1978, Gedr. St. nr 461/1, blz. 28 en 29, en Senaat, B.Z. 1979, Gedr. St. nr 261/1, blz. 58.

Par sa lettre du 4 février 1982, le Président de la Chambre des Représentants a demandé l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, sur la compétence des Chambres législatives par rapport à un projet de loi complétant la loi du 15 juillet 1960 sur la préservation morale de la jeunesse (Chambre, 1975-1976, doc. n° 988/1). Ce projet de loi a été relevé de la caducité par les lois du 16 novembre 1977, du 21 mai 1979 et du 5 février 1982.

+

AMS, JAF, I, 6°

L'article 1er du projet tend à insérer dans la loi du 15 juillet 1960 sur la préservation morale de la jeunesse un article 1er ter qui interdit la participation de mineurs de moins de 16 ans à des épreuves ou compétitions sportives au moyen de véhicules automoteurs, disputées en dehors de la voie publique, sur des terrains ouverts au public ou sur des terrains non publics ouverts à un certain nombre de personnes.

L'article 2 tend à insérer dans la même loi un article 3bis aux termes duquel, "En cas d'infraction à l'article 1er ter, les organisateurs des épreuves ou compétitions sont punis

.../...

d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de 26 à 500 francs ou d'une de ces peines seulement".

Il est clair que les deux dispositions sont étroitement liées et qu'elles n'ont été divisées qu'en vue de leur adaptation à la structure de la loi dans laquelle elles devaient être insérées.

+

Suivant l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est une matière personnalisable visée à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution :

"6° La protection de la jeunesse à l'exception des matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire".

Une note déposée par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles (N) devant la Commission de la Réforme de la Constitution et des Réformes institutionnelles de la Chambre (1) énumère, en une première partie et dans les termes suivants, les "matières relevant des Communautés" dans le domaine de la protection de la jeunesse :

"a) La protection sociale, c'est-à-dire le fonctionnement, l'organisation et la composition des comités de protection de la jeunesse.

b) Les services sociaux de protection de la jeunesse.

.../...

(1) Rapport fait au nom de cette Commission par MM. le HARDY de BEAULIEU et DE GREVE (Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10), pp. 63 et suiv.

Ils sont créés dans chaque arrondissement judiciaire et sont composés de délégués permanents (article 64).

Ces services comportent deux sections :

1. Une section dont les délégués sont mis à la disposition des Comités de protection de la jeunesse.
2. Une section dont les délégués sont mis à la disposition des autorités judiciaires.

c) L'agrégation de personnes ou d'associations s'offrant à accueillir des mineurs (art. 66, 67, 68 de la loi de 1965).

En ce qui concerne la matière de l'agrégation des maisons d'enfants, l'Administration fait savoir qu'il a déjà été décidé en Conseil des Ministres du 27 juillet 1979 de la confier exclusivement aux Exécutifs communautaires".

Dans une deuxième partie, la même note désigne les objets de la loi du 8 avril 1965 qui, dans l'intention du Gouvernement, sont destinés à demeurer de la compétence des pouvoirs nationaux. On y lit notamment ce qui suit :

"b) Matières qui relèvent du droit pénal.

Le droit pénal est "l'ensemble des règles de droit public en vertu desquels des sanctions, soit des peines, soit des mesures de protection, sont imposées à l'égard de certains comportements qui, dans une communauté donnée, sont considérés par le groupe institutionnalisé dominant comme une atteinte à l'ordre social" (Vanhoudt et Calewaert, Belgisch Strafrecht, Tome I, p. 137).

- 1) La loi du 8 avril 1965 prévoit expressément des dispositions pénales en ses articles 80 à 89. Il s'agit en résumé de dispositions concernant les personnes majeures et relatives :
 - à l'interdiction de publication des débats et de l'identité;
 - à l'interdiction d'employer des enfants;

.../...

-aux infractions commises par le truchement ou avec l'aide de mineurs (mendicité; incitation à la commisération publique; participation à une infraction en tant que complice ou en tant que coauteur; défaut de surveillance ayant facilité une infraction; recel; entrave volontaire à la tutelle aux prestations familiales ou autres allocations sociales).

- 2) La loi sur la protection de la jeunesse contient en outre un certain nombre de mesures destinées à assurer la protection des mineurs (art. 36 à 43).

Cette matière doit être considérée comme ressortissant sui generis au droit pénal, étant donné qu'elle prévoit des contraintes qui sont qualifiées de mesures, mais qui constituent des sanctions d'un type nouveau qui ont été instaurées afin de réparer les atteintes à l'ordre social;".

La répartition ainsi proposée n'a plus été remise en question dans la suite des travaux préparatoires de la loi spéciale.

+

La note du Gouvernement ne mentionne expressément l'objet des dispositions en projet dans aucune de ses deux parties. Elle ne mentionne pas non plus la loi du 15 juillet 1960, mais cette omission n'est pas en l'occurrence d'un grand intérêt car le choix qui avait été fait de cette loi pour y insérer les dispositions en projet est évidemment moins déterminant que l'objet de celles-ci pour la solution de la question de compétence qui se pose (1).

.../...

- (1) Il l'est d'autant moins en l'espèce qu'ainsi que le rappelle l'éposé des motifs du projet, une disposition de portée analogue avait antérieurement été introduite par l'arrêté royal du 16 juillet 1973 dans l'arrêté royal du 14 mars 1968 portant règlement général sur la police de la circulation routière. Le Conseil d'Etat l'avait critiquée, non pas du fait de son rattachement à cette dernière matière, mais parce qu'il n'appartient pas au Roi de réglementer la circulation en dehors de la voie publique.

Il n'est toutefois pas douteux que, bien qu'elles ne soient pas entièrement étrangères à la police de la circulation, les dispositions en projet ont pour objet principal la protection de la jeunesse par l'énoncé d'une interdiction dont la violation est constitutive d'un délit.

Certes, cette dernière sanction ne vise pas le mineur qui a participé à l'épreuve ou à la compétition prohibée, mais l'organisateur de celle-ci. Telle est cependant aussi la méthode suivie dans les dispositions pénales (articles 80 à 86) de la loi du 8 avril 1965 auxquelles les dispositions en projet sont tout à fait comparables.

Au surplus, le moyen de protection de la jeunesse mis en oeuvre par le projet ne se rattache pas à la notion de matières personnalisables telle qu'elle a été circonscrite déjà dans l'exposé des motifs du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, puis dans l'exposé des motifs du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés et telle qu'elle n'a plus cessé d'être entendue ensuite, c'est-à-dire des matières "étroitement liées à la vie de l'individu dans sa communauté" (1).

En conclusion, le projet relève de la compétence du législateur national.

(1) Voir notamment Chambre, 1977-1978, doc. n° 461/1, pp. 28 et 29 et Sénat, S.E. 1979, doc. n° 261/1, p. 58.

De kamers waren samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

P. TAPIE,

H. ROUSSEAU,
H. COREMANS,
Ch. HUBERLANT,
Gh. TACQ,

P. DE VISSCHER,
F. RIGAUX,
S. FREDERICQ,
J. GIJSSELS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame

Mevrouw : M. VAN GERREWEY,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. COREMANS.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. E. FALMAGNE en J. HUBREGTSEN, auditeurs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

Les chambres étaient composées de

voorzitter,
président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier,

toegevoegd griffier.
greffier assumé.

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

Les rapports ont été présentés par MM. E. FALMAGNE et J. HUBREGTSEN, auditeurs.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.