

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 29 avril 1982, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "relatif à l'aide sociale à la jeunesse", et en ayant délibéré en ses séances des 7 juillet 1982, 27 février 1985, 13 mars 1985 et 20 mars 1985, a donné le 20 mars 1985 l'avis suivant :

L'OBJET DE LA PROPOSITION.

La proposition de décret déposée par M. THYS devant le Conseil de la Communauté française tend à régler par des dispositions nouvelles, propres à cette Communauté, la partie de la "protection de la jeunesse" que la loi du 8 avril 1965 dénomme "protection sociale" et qu'elle régit en son titre premier (articles 1er à 6). C'est pourquoi, en son article 52, la proposition abroge expressément le titre Ier ainsi que les dispositions du titre III "en ce que celles-ci concernent le titre Ier".

Il ressort de l'analyse des articles et des développements que les buts principaux de la réforme sont les suivants.

I. Le premier est celui d'une scission complète de l' "aide sociale" et des "mesures de type judiciaire".

Selon les développements de la proposition (page 2), certains des griefs formulés à propos de la loi de 1965 "concernaient l'ambiguïté existant entre les mesures d'aide sociale proprement dites et les mesures de type judiciaire; cette

.../...

ambiguïté avait pour origine le fonctionnement et la mission des comités de protection de la jeunesse agissant, selon le cas, de manière autonome ou en exécution de décisions judiciaires".

En effet, aux termes de plusieurs dispositions de la loi du 8 avril 1965, le comité de protection de la jeunesse peut être chargé de l'exécution de diverses mesures décidées par le tribunal de la jeunesse. Il peut notamment être chargé de l'exécution de mesures prises à l'égard des parents, telles que la tutelle aux allocations familiales (article 29, alinéa 2) ou l'assistance éducative (article 31); il peut l'être également de l'exécution de mesures prises à l'égard des mineurs eux-mêmes, qui peuvent être soit soumis à la surveillance du comité de protection de la jeunesse, soit placés, sous la surveillance de ce comité, chez toute personne digne de confiance ou dans tout établissement approprié (article 37, 2° et 3°).

Conformément à la conception exprimée dans les développements, la proposition ne prévoit en aucun de ses articles que les conseils d'aide à la jeunesse qu'elle tend à créer pourraient être chargés d'une mission quelconque par l'autorité judiciaire.

II. Le second but de la réforme est d'instituer des organismes à partir du plan local.

Selon la loi du 8 avril 1965, il y a, par arrondissement judiciaire, un "comité de protection de la jeunesse" ou plusieurs "comités de protection de la jeunesse" si

.../...

le "chiffre de la population" ou "des nécessités régionales ou linguistiques" le requièrent (article 1er). En outre, il y a un "conseil national de protection de la jeunesse" (article 4).

Selon la proposition, il est créé un conseil d'aide à la jeunesse dans chaque commune dont la population dépasse 15.000 habitants (article 16, alinéa 1er). En outre, l'Exécutif peut créer, dans un même arrondissement, deux ou plusieurs conseils intercommunaux d'aide à la jeunesse (article 16, alinéa 2). Ce sont, à titre principal, ces conseils locaux d'aide à la jeunesse qui ont pour mission d'agir de manière directe à l'égard des jeunes pour qu'ils obtiennent le respect de leurs droits en général et, en particulier, celui de leur droit à l'aide sociale. Cette mission générale desdits conseils est définie à l'article 17, alinéa 1er. Les divers modes selon lesquels les conseils locaux peuvent s'acquitter de leur mission sont indiqués à l'article 17, alinéa 2, et aux articles 42 à 45. Il convient de signaler dès à présent qu'une observation sera faite ci-dessous à propos de la manière dont la proposition s'exprime au sujet des missions des conseils d'aide à la jeunesse.

Dans chaque arrondissement administratif, il y a un "conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse". Ce conseil d'arrondissement a, d'abord, diverses missions de caractère général en vue de promouvoir les initiatives en faveur de l'aide à la jeunesse et en vue de donner à cette aide une organisation rationnelle (articles 6 à 9). En outre, le conseil d'arrondissement "connaît des recours formés par toute personne contre une mesure prise à son égard par le conseil d'aide à la jeunesse" (articles 10 à 13). Dans certains cas particuliers, le conseil d'arrondissement

.../...

intervient directement pour assurer l'aide sociale aux mineurs (article 14). Enfin, le conseil d'arrondissement est chargé d'approuver le règlement d'ordre intérieur du conseil d'aide à la jeunesse (article 36, alinéa 2) ainsi que le règlement particulier concernant le régime de gestion des biens ou "le régime de gestion budgétaire et financier" (article 37, § 1er).

Au conseil national de protection de la jeunesse, la proposition substitue un "conseil communautaire d'aide à la jeunesse", qui a des missions fort semblables. Celles-ci consistent à "animer l'action des conseils d'arrondissement d'aide à la jeunesse", à émettre des propositions et des avis en matière d'aide à la jeunesse et à faire annuellement rapport "sur le développement et les besoins" de cette aide (articles 2 et 3).

LA COMPETENCE DE LA COMMUNAUTE.

Dans un souci de précision, il convient de commencer par rappeler les dispositions applicables.

L'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, énonce en son alinéa 1er que "Les conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret les matières personnalisables ...". Le même paragraphe ajoute en son alinéa 2 : "Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, arrête ces matières personnalisables ...".

Quant à la compétence ratione loci des conseils de communauté, l'article 59bis, § 4bis, porte que :

.../...

"Les décrets pris en application du § 2bis ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi que, sauf si une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, en dispose autrement, à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté".

La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose comme suit en son article 5 :

"§ 1er. Les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution sont :

...

II. En matière d'aide aux personnes :

...

2° La politique d'aide sociale à l'exception :

a) des règles organiques des centres publics d'aide sociale;

...

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

A. La compétence de la Communauté à l'égard de l'ensemble des dispositions de la proposition.

I. Comme le Conseil d'Etat, chambres réunies, l'a exposé dans son avis du 20 juin 1984 (1),

.../...

(1) Avis donné sur : 1°) un projet de décret "houdende wijziging van de artikelen 37, 66, 67, 69, 70 en 71 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming"; 2°) un avant-projet de loi relatif à la protection de la jeunesse 3°) un avant-projet de décret relatif à l'aide aux jeunes.

Cet avis a été annexé au projet de décret de l'Exécutif de la Communauté française relatif aux comités de protection de la jeunesse (Doc. Cons.Com. fr., sess. 1984-1985, n° 172/1, p. 5-23).

pour qu'une matière faisant partie de la protection de la jeunesse, soit de la compétence de la Communauté, il faut, en premier lieu, qu'elle constitue une "matière personnalisable" au sens de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution.

La genèse de la disposition constitutionnelle citée fait apparaître que pour le Constituant, l'élément de "communication" présente un caractère fondamental dans les matières visées. Il s'agit de matières où une personne, pour obtenir l'une ou l'autre forme d'aide, entre en communication avec des services et où l'appartenance de cette personne à une communauté - et principalement à une communauté linguistique déterminée - revêt une importance essentielle. Destiné à rendre plus facile la communication du citoyen avec les services, le système des matières personnalisables tend normalement à lui conférer des droits sans lui imposer d'obligations autres que celles qui sont corrélatives à l'obtention du droit (1).

Comme le soulignent les développements de la proposition (page 2), celle-ci ne tend à régler que "l'aide sociale dont la base est volontaire". Il y est déclaré que "Le conseil d'aide à la jeunesse intervient lorsque cette intervention est sollicitée par le mineur ou son entourage - Le conseil d'aide à la jeunesse recherche des solutions au niveau local et doit obtenir l'accord du mineur quant aux solutions qu'il propose" (page 2). A propos de l'hébergement, il est

.../...

(1) Avis du Conseil d'Etat, doc. Cons. Comm. fr., cité, p. 7-13.

précisé que celui-ci est volontaire et ne pourra être utilisé comme mesure de placement à l'encontre de la volonté du mineur. C'est ce qu'énonce l'article 45, § 3, seconde phrase.

N'imposant pas d'obligations à des personnes physiques, l'aide sociale que la proposition tend à organiser par des dispositions nouvelles entre dans les matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution et à l'article 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

II. Dans leur ensemble, les dispositions de la proposition ne relèvent ni du droit civil, ni du droit pénal, ni du droit judiciaire. Une réserve doit seulement être faite, en ce qui concerne le droit judiciaire, pour l'article 12, alinéa 3, qui sera examiné ci-dessous.

Par conséquent, comme les dispositions de la proposition concernent une matière personnalisable et qu'en outre, dans leur ensemble, elles ne relèvent ni du droit civil, ni du droit pénal, ni du droit judiciaire, elles sont de la compétence de la Communauté.

B. La compétence de la Communauté à l'égard des dispositions touchant aux missions des centres publics d'aide sociale.

Cette question fera l'objet d'un avis distinct, qui sera émis par les chambres réunies.

.../...

C. L'étendue de la compétence ratione loci du Conseil de la Communauté française.

I. En son article 16, la proposition porte qu'il est créé des conseils communaux ou intercommunaux d'aide à la jeunesse dans la région de langue française et dans la région bruxelloise. L'article 4 dispose qu'il y a pour chaque arrondissement administratif - et donc pour l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale - un conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse.

a) Le pouvoir, pour le Conseil de la Communauté française, de créer des conseils d'aide à la jeunesse dans la région de langue française est incontestable.

b) La question de la création par une Communauté, d'institutions destinées à être établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale fera également l'objet de l'avis distinct, qui sera émis par les chambres réunies.

II. L'article 4 déjà cité dispose qu'il y a aussi un conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse "pour les forces belges en Allemagne".

L'article 59bis, § 4bis, de la Constitution, détermine, au point de vue spatial, la compétence des Communautés dans les matières personnalisables, par référence à un territoire - celui de la région de langue française - et, pour ce qui est de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la fois par référence au territoire de cette région

.../...

et par référence au lien d'appartenance exclusive, qui, en raison de son organisation, unit une institution déterminée établie sur ce territoire à l'une ou à l'autre communauté (1).

L'article 59bis, § 4bis, de la Constitution ne donne pas aux Conseils de communauté le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi en dehors du territoire belge.

Au surplus, comme le Conseil d'Etat l'a déclaré dans un avis du 3 mars 1982, si la création de comités de protection de la jeunesse est une matière qui, en principe, ressortit à la compétence des Communautés, "l'institution de comités de protection de la jeunesse ayant le pouvoir d'exercer une compétence à l'étranger en raison du statut particulier des forces armées belges qui y sont stationnées, est liée à la compétence de l'Etat pour autoriser ce stationnement et conclure à cette fin, les accords internationaux nécessaires" (2).

Par conséquent, le Conseil de communauté n'est pas compétent pour créer un conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse "pour les forces belges en Allemagne".

.../...

(1) F. RIGAUX, "Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application" - Ann. Dr. 1983, pages 285-331, spécialement pages 315-316.

(2) Avis sur un projet de loi étendant l'application de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse aux mineurs dont les parents, tuteurs ou personnes qui en ont la garde résident à l'étranger et y sont justiciables de la juridiction militaire belge (Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 198/2, page 2).

OBSERVATION GENERALE.

Il est indispensable que la proposition définisse avec beaucoup plus de précision les missions des conseils locaux - communaux ou intercommunaux - d'aide à la jeunesse, conseils locaux auxquels normalement s'adressent le jeune, sa famille ou son entourage.

La proposition doit indiquer clairement les rapports qu'elle tend à établir entre les conseils d'aide à la jeunesse et les centres publics d'aide sociale.

A la lecture du seul article 17, on peut se demander si les conseils d'aide à la jeunesse ont pour seules missions d'informer les jeunes, leur famille ou leur entourage et de faire des démarches pour obtenir au profit des jeunes, le concours volontaire d'institutions pouvant leur accorder une aide sociale. Mais une telle conception des missions des conseils d'aide à la jeunesse n'est pas conforme à l'article 10, qui implique que le conseil peut prendre des décisions puisqu'il ouvre un recours contre de telles décisions. Elle n'est pas non plus conforme à l'article 40, aux termes duquel "Lorsque le mineur ou son entourage sollicite son intervention, le conseil d'aide à la jeunesse intervient pour assurer au mineur d'âge domicilié sur le territoire de la commune ou des communes qu'il dessert, une aide matérielle, sociale ou psychologique". Pour le surplus, cet article 40 doit être précisé pour indiquer si le conseil d'aide à la jeunesse peut seulement intervenir par l'intermédiaire d'institutions publiques ou privées distinctes de lui ou si, au contraire, il peut exercer une action propre.

L'article 1er, alinéa 3, l'article 17 et l'article 40 doivent donc être revus pour mieux définir les missions des conseils d'aide à la jeunesse. Les articles 44 et 45 devront également être revus pour être mis en concordance avec le nouveau texte qui sera adopté pour la première série d'articles indiquée.

+

+

+

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

Les dispositions de caractère très général énoncées dans chacun des trois alinéas de l'article soulèvent la question de savoir quels rapports la proposition aura pour effet d'établir entre, d'une part, les conseils d'aide à la jeunesse qu'elle tend à créer et, d'autre part, les centres publics d'aide sociale. C'est pourquoi l'examen de l'article 1er sera lié à l'examen de la question de la compétence du Conseil de communauté à l'égard des dispositions touchant aux missions des centres publics d'aide sociale.

.../...

Ordre des articles 1er à 45.

Dans la proposition, le chapitre Ier groupe les dispositions relatives au "Conseil communautaire d'aide à la jeunesse" (articles 2 et 3) et aux "conseils d'arrondissement d'aide à la jeunesse" (articles 4 à 15); le chapitre II groupe les dispositions relatives aux "conseils d'aide à la jeunesse" (articles 16 à 45).

Cet ordre de présentation des articles a l'inconvénient que l'article 2, qui institue le Conseil communautaire d'aide à la jeunesse fait déjà, en son paragraphe 2, mention des conseils d'arrondissement d'aide à la jeunesse, qui sont institués par l'article 4 et que ce dernier article fait, en son paragraphe 2, mention des conseils d'aide à la jeunesse, qui sont institués par l'article 16. En outre, ce sont les conseils d'aide à la jeunesse, qui, en principe, sont chargés d'intervenir directement pour assurer l'aide aux jeunes. Il serait dès lors préférable de grouper dans le chapitre Ier, les articles relatifs aux conseils d'aide à la jeunesse et dans le chapitre II, successivement les articles relatifs aux conseils d'arrondissement d'aide à la jeunesse et les articles relatifs au conseil communautaire d'aide à la jeunesse.

"CHAPITRE Ier. Du conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse et du conseil communautaire d'aide à la jeunesse".

Article 2.

La rédaction du paragraphe 2, troisième tiret, doit être amendée.

.../...

Article 4.

Comme l'observation en a été faite ci-dessus lors de l'examen de la compétence, la Communauté ne peut créer de service ou d'institution "pour les Forces belges en Allemagne".

Articles 6 à 9.

Des amendements devraient être apportés à ces articles pour préciser les missions des conseils d'arrondissement d'aide à la jeunesse et pour indiquer exactement les pouvoirs que la proposition tendrait à leur attribuer dans les limites de la compétence de la Communauté.

Article 10.

L'article attribue au conseil d'arrondissement le pouvoir de statuer sur les recours formés par toute personne contre une mesure prise à son égard par le conseil d'aide à la jeunesse.

Il importe de déterminer si le conseil d'arrondissement connaît des recours en qualité d'autorité d'administration active ou en qualité de juridiction administrative.

Le texte ne contient pas d'indication explicite au sujet de la question dont il s'agit. L'article 11 garantit sans doute les droits de la défense. Mais si le respect

.../...

de ceux-ci incombe à toute juridiction, il est imposé par de nombreux textes à des autorités d'administration active statuant sur des recours. Les développements de la proposition ne s'expriment pas au sujet de la nature du recours prévu par l'article.

Néanmoins compte tenu du nombre des membres du conseil d'arrondissement et compte tenu de l'ensemble des missions de celui-ci, en fonction desquelles devra évidemment se faire le choix des membres, on doit supposer que le recours ouvert par l'article 10 est dépourvu de caractère juridictionnel. Dès lors, il n'y a pas lieu pour le Conseil d'Etat d'examiner si, et, dans l'affirmative, à quelles conditions les articles 93 et 94 de la Constitution doivent être maintenant interprétés comme habilitant un Conseil de communauté ou un Conseil de région à créer une juridiction administrative.

Article 12.

I. En premier lieu, on doit se demander si l'institution d'un recours auprès du tribunal de la jeunesse est en harmonie avec l'esprit de la proposition, laquelle tend, comme le soulignent les développements (p. 2) à organiser des "mesures d'aide sociale proprement dites", complètement scindées des "mesures de type judiciaire".

.../...

II. Même si elles sont précisées, les dispositions de la proposition laisseront aux conseils d'aide à la jeunesse, un pouvoir d'appréciation particulièrement large, dans l'exercice duquel ils auront à tenir compte d'éléments divers ayant trait non seulement à la situation du mineur mais aussi aux possibilités d'accueil de celui-ci. Il appartiendra dès lors au Conseil de communauté de juger si, en cas de contestation, le mode de solution le plus adéquat est l'ouverture d'un recours juridictionnel.

Il appartiendra également au Conseil de communauté de juger si le système de la proposition n'est pas trop lourd en ce qu'il permet que se succèdent de nombreuses décisions en une matière où des solutions rapides doivent être adoptées. En effet, selon la proposition, il peut y avoir, après la décision du conseil de la jeunesse, une décision du conseil d'arrondissement, un jugement du tribunal de la jeunesse, un arrêt de la Cour d'appel et un arrêt de la Cour de cassation.

III. Pour le cas où le Conseil de communauté entendrait ouvrir contre la décision du conseil d'arrondissement, un recours auprès d'un tribunal faisant partie du pouvoir judiciaire, il y a lieu de relever qu'il peut le faire sur base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles mais qu'il ne peut le faire qu'aux conditions fixées par cet article.

La Constitution révisée ne place pas le droit judiciaire dans les attributions de la Communauté. Et si l'article 5, § 1er, II, 6°, de ladite loi spéciale attribue compétence

.../...

à la Communauté pour la "protection de la jeunesse", c'est "à l'exception des matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire". Mais, comme le Conseil d'Etat l'a observé dans son avis du 20 juin 1984, cette limitation de la compétence de la Communauté dans le domaine de la protection de la jeunesse n'y exclut pas l'application de l'article 10 de la loi spéciale (1). Ce dernier article ne confère pas au Conseil de communauté un pouvoir d'appréciation illimité. Mais le Conseil de communauté peut juger que le recours auprès d'un tribunal de l'ordre judiciaire est indispensable pour donner à l'aide à la jeunesse réglée par la proposition, l'organisation qu'il estime la plus adéquate.

IV. Dans l'exercice du pouvoir que lui confère l'article 10 de la loi spéciale, un Conseil de communauté ne peut attribuer à une juridiction instituée par le législateur national une compétence qui en altérerait profondément la nature.

La proposition ne définit pas avec suffisamment de précision l'objet des décisions que les conseils d'aide à la jeunesse - et, sur recours, les conseils d'arrondissement - seront habilités à prendre. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer exactement l'objet des recours dont les tribunaux de la jeunesse auront à connaître et de vérifier si la compétence attribuée par la proposition à ces tribunaux respecte les caractères essentiels que le législateur national a entendu leur assigner.

V. Si un recours est ouvert auprès du tribunal judiciaire, ce sont les règles de droit commun qui régiront la capacité requise pour introduire ce recours. Celui-ci ne pourra pas être introduit par le mineur lui-même mais par les personnes qui, selon le droit civil, ont qualité pour le représenter.

.../...

(1) Doc. Cons. Comm. fr., cité, page 13, note 1, page 19.

"CHAPITRE II. Du conseil d'aide sociale à la jeunesse".

Pour la dénomination de l'institution, il y a lieu d'utiliser, dans l'intitulé du chapitre II, la même expression que dans les articles de la proposition. En outre, plutôt que l'expression "Conseil d'aide sociale à la jeunesse", il est préférable d'employer l'expression "Conseil d'aide à la jeunesse" pour mieux distinguer ce conseil du "Centre public d'aide sociale".

Article 16.

I. De l'économie des alinéas 1er et 2, il est permis de déduire que l'alinéa 2 tend à charger l'Exécutif de créer, dans un arrondissement administratif, un ou plusieurs conseils intercommunaux d'aide à la jeunesse pour les communes dont la population ne dépasse pas 15.000 habitants. Le texte de l'alinéa 2 ne traduit pas exactement cette intention.

On n'aperçoit pas la raison pour laquelle le texte de la proposition fait référence au "chiffre de population" de l'arrondissement.

II. Alors que l'article 4 confère expressément la personnalité juridique au conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse, aucune disposition de l'article 16 ne donne le même statut au conseil d'aide à la jeunesse. Dans les intentions de l'auteur de la proposition, ce dernier conseil a la personnalité juridique. C'est ce qui ressort des développements (page 4) et de l'article 25, alinéa 5, aux termes duquel le président "représente le conseil d'aide à la jeunesse dans les actes judiciaires et extrajudiciaires". L'article doit être complété afin d'attribuer expressément la personnalité juridique aux conseils d'aide à la jeunesse.

.../...

Article 17.

Comme il a été indiqué dans l'observation générale, cet article est un de ceux qui doivent être revus pour que les missions du conseil d'aide à la jeunesse soient définies avec plus de précision (1).

Articles 18 à 45.

L'article 18, § 1er, institue un organe du conseil d'aide à la jeunesse : la "commission", qui est chargée de l'administration du conseil. Comme le texte de la proposition donne des dénominations distinctes au conseil d'aide à la jeunesse et à son organe, il doit, pour rester cohérent, maintenir cette dualité de dénominations d'une manière constante.

Or plusieurs dispositions font mention du conseil d'aide à la jeunesse au lieu de faire mention de la commission (article 19, § 1er et § 2; article 20; article 21; article 22; article 24, alinéa 3; article 29; article 32; article 33).

Article 18.

Aux termes du paragraphe 1er, premier tiret, "le conseil d'aide à la jeunesse est administré par une commission composée de : - six membres pour une population ne dépassant pas 15.000 habitants".

.../...

(1) Comparer avec l'article 2 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

Ce texte n'est pas en concordance avec l'article 16, alinéa 1er, suivant lequel il n'est créé un conseil d'aide à la jeunesse dans une commune que si le nombre d'habitants de celle-ci dépasse 15.000.

Article 19.

On n'aperçoit pas de manière exacte quelle est la procédure que l'article tend à organiser.

I. Aux termes du paragraphe 1er, les membres des conseils d'aide à la jeunesse "sont nommés par l'Exécutif de la Communauté française sur présentation des centres publics d'aide sociale".

Le procédé de la nomination sur présentation implique que plusieurs candidats doivent être présentés pour une place à pourvoir (1). S'il n'en était pas ainsi, l'autorité compétente pour faire la nomination serait dépourvue de tout pouvoir de choix. Le paragraphe 1er doit être complété par un texte prescrivant la présentation de plusieurs candidats pour chaque place à pourvoir et fixant leur nombre.

II. Le paragraphe 2 dispose que "Les conseils sont composés pour moitié de représentants des centres publics d'aide sociale ...".

L'expression "représentants des centres publics d'aide sociale" est ambiguë.

Désigne-t-elle des "membres" des centres publics d'aide sociale, comme le font penser les premiers mots du paragraphe 3 "Les membres issus du centre d'aide sociale" et ce passage des développements (page 4) : "Sa composition vise à assurer au conseil d'aide à la jeunesse, le concours de membres

.../...

(1) Voir par exemple :

- l'article 99, alinéas 2 et 3, de la Constitution pour la nomination des conseillers des cours d'appel, des présidents et vice-présidents des tribunaux de première instance, des conseillers de la Cour de cassation;
- l'article 123, alinéas 1er et 2, de la loi communale pour la nomination des commissaires de police.

choisis parmi les membres du centre public d'aide sociale..." ? Mais si l'article 19, § 2, énonce ainsi la règle que les membres du conseil d'aide à la jeunesse doivent être, pour moitié, des membres des centres publics d'aide sociale, on doit se demander si cette règle peut, dans la pratique, se concilier avec celle qui est énoncée à l'article 21, aux termes duquel "Un tiers des membres du conseil doit être âgé de moins de trente ans au jour de la nomination".

L'expression désigne-t-elle simplement des personnes choisies par les centres publics d'aide sociale et considérées dès lors comme représentant ceux-ci ?

III. On éprouve des difficultés à déterminer comment doivent se combiner les dispositions énoncées respectivement à l'alinéa 1er et à l'alinéa 2 du paragraphe 3.

Il y a lieu de supposer que la présentation des "membres issus du centre public d'aide sociale" par le président du centre public d'aide sociale ou les présidents des centres publics d'aide sociale est la présentation à l'Exécutif prévue par le paragraphe 1er de cet article 19.

Mais on ne peut pas absolument exclure une interprétation selon laquelle les opérations seraient indiquées dans leur ordre chronologique et selon laquelle les présentations seraient faites par les présidents des centres publics d'aide sociale aux conseils de ces centres. Une telle interprétation aboutit toutefois à conférer aux présidents des centres un pouvoir exorbitant, s'écartant des règles ordinaires de fonctionnement de ceux-ci.

Le paragraphe 3 doit être revu en vue d'éliminer les équivoques indiquées.

IV. Il y a un manque de concordance entre le paragraphe 4 et le paragraphe 1er.

.../...

Aux termes du paragraphe 1er, tous les membres des conseils communaux et intercommunaux d'aide à la jeunesse sont nommés par l'Exécutif "surprésentation des centres publics d'aide sociale".

Le paragraphe 4 ne prévoit pas une présentation du centre public d'aide sociale, mais simplement un "avis" de celui-ci.

Article 22.

Comme leur texte même l'indique, la disposition énoncée au b fait double emploi avec les articles 293 et 300 du Code judiciaire, et la disposition énoncée au c, avec l'article 107 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Articles 23 à 36.

Les articles 23 à 36 de la proposition reproduisent, sous réserve de certaines adaptations, les articles 24, 25, 28 à 33 et 36 à 40 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Article 37.

L'article 37, § 2, charge la commission du conseil d'aide à la jeunesse d'arrêter chaque année le budget du conseil d'aide à la jeunesse.

.../...

Cette disposition ne concorde pas avec l'article 49 de la proposition, qui, tel qu'il est rédigé, semble mettre directement à charge de la Communauté française les dépenses des centres communaux ou intercommunaux d'aide à la jeunesse aussi bien que celles des conseils d'arrondissement ou du Conseil communautaire d'aide à la jeunesse.

Articles 38 et 39.

Les articles 38 et 39 s'inspirent des articles 42, 43 et 47 de la loi du 8 juillet 1976 déjà citée.

Article 41.

L'article reprend, en leur substance, les dispositions énoncées à l'article 76 de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse et à l'article 59 de ladite loi du 8 juillet 1976.

Articles 40 et 42 à 45.

Comme il l'a été indiqué dans l'observation générale, ces articles doivent être revus pour définir avec plus de précision les missions du conseil d'aide à la jeunesse, ce qui permettra d'indiquer l'objet des conventions que le conseil d'aide à la jeunesse pourra conclure avec des personnes physiques ou des personnes morales de droit public ou de droit privé.

.../...

Article 45.

Par l'effet d'une erreur, le texte de la première phrase du paragraphe 1er est incomplet, de telle sorte qu'il est incompréhensible.

Au paragraphe 2, l'habilitation donnée à l'Exécutif est énoncée en des termes trop larges. Il est nécessaire de déterminer, par l'indication précise de leur objet, les institutions dont la disposition autorise l'Exécutif à "fixe(r) les conditions et modalités de création".

"CHAPITRE III. Dispositions générales".Article 46.

Il y a lieu de déterminer avec plus de précision, par référence aux diverses missions du conseil d'aide à la jeunesse, la portée de l'agrément des personnes physiques ou des organismes indiqués.

Articles 49 et 51.

Il y a lieu de se reporter à l'observation faite au sujet de l'article 37, § 2.

.../...

La combinaison de l'article 37, § 2, et de l'article 49 permet de supposer que les ressources des conseils d'aide à la jeunesse proviendront - du moins, pour partie - de subventions de la Communauté.

Mais les dispositions doivent être revues pour indiquer clairement quelle personne morale de droit public supporte directement les frais de fonctionnement des conseils d'aide à la jeunesse et les dépenses résultant de l'activité de ceux-ci.

Pour déterminer la portée de l'article 51, il est nécessaire d'indiquer au préable quelles sont les ressources des conseils d'aide à la jeunesse : selon la proposition, celles-ci comprennent en tout cas des subventions versées par la Communauté à ces conseils.

En ce qui concerne les subventions destinées soit aux établissements ou aux particuliers qui fournissent une aide à la jeunesse (alinéa 1er), soit directement aux mineurs (alinéa 5), il est nécessaire d'indiquer par quelle autorité ces subventions sont accordées. Il est également nécessaire d'indiquer selon quelles modalités la Communauté sera appelée à faire des avances (alinéa 6).

Article 52.

Conformément à l'usage, il y a lieu d'indiquer que les dispositions visées sont abrogées "pour la Communauté française".

.../...

Par souci de précision, il y a également lieu de citer les dispositions du titre III de la loi du 8 avril 1965 qui sont abrogées. Par ailleurs, pour éviter un vide juridique, il y aurait lieu, le cas échéant, de compléter la proposition de décret, par les dispositions qui, dans la pensée de l'auteur de celle-ci, devraient remplacer les dispositions abrogées du titre III.

Article 53.

Conformément à l'usage, l'article devrait être rédigé comme suit :

"L'Exécutif fixe la date de l'entrée en vigueur de chacune des dispositions du présent décret".

OBSERVATIONS FINALES.

A.

Plusieurs dispositions de la proposition ne sont pas en harmonie avec les règles qui déterminent le fonctionnement de l'Exécutif de la Communauté.

I. Diverses dispositions confèrent des pouvoirs de décision "au membre de l'Exécutif ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions". On peut citer à cet égard, l'article 2, § 4, l'article 15, alinéas 2 et 3, et l'article 37, § 2, alinéas 2 et 3.

.../...

Ces habilitations directes d'un membre de l'Exécutif sont contraires aux articles 68, 69 et 74, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu desquels les Exécutifs doivent demeurer libres d'accorder ou de retirer des délégations à leurs membres (1).

Les pouvoirs doivent être attribués "à l'Exécutif ou au membre auquel celui-ci donne délégation".

II. D'autres dispositions portent que la décision est prise "sur proposition du membre de l'Exécutif ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions". On peut citer à cet égard, l'article 2, § 1er et § 3, ainsi que l'article 4, § 1er, alinéa 2, et § 3.

Les dispositions dont il s'agit sont également contraires aux articles 68, 69 et 74, 2°, de la loi spéciale. En effet, elles auraient pour effet d'interdire à l'Exécutif de prendre une décision s'écartant de la proposition du membre ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions. Ce système n'est pas conforme aux articles 69 et 74, 2°, de la loi spéciale, selon lesquels l'Exécutif décide collégialement.

Il y a lieu de supprimer dans les dispositions de la proposition de décret, la mention de la proposition du membre de l'Exécutif ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions. Les articles 68 et 74, 3°, de la loi spéciale réservent à l'Exécutif le pouvoir de régler son propre fonctionnement, pouvoir auquel un décret ne peut porter atteinte. C'est dès lors à l'Exécutif qu'il appartiendra, s'il le juge

.../...

(1) Avis du Conseil d'Etat du 20 juin 1984, doc. cité, page 25.

opportun, de prévoir que la décision qu'il est chargé de prendre, sera précédée d'une proposition émise par un de ses membres. Conçue comme une mesure préparatoire, une telle proposition peut être instituée sur base de l'article 68 et entre directement dans les prévisions de l'article 74, 3°, de la loi spéciale.

III. L'article 16 de la proposition attribue à l'Exécutif de la Communauté, le pouvoir de créer "dans un même arrondissement deux ou plusieurs conseils d'aide à la jeunesse ou conseils intercommunaux d'aide à la jeunesse".

Selon l'alinéa 3 de l'article, "l'arrêté est délibéré en Exécutif de la Communauté française". Ces termes sont superflus : comme l'Exécutif constitue une autorité collégiale, la décision de l'Exécutif implique nécessairement une délibération de celle-ci.

B.

En de nombreux passages, la rédaction de la proposition laisse à désirer. Il y a lieu de revoir cette rédaction de manière attentive.

La chambre était composée de

Messieurs :	Ch. HUBERLANT,	conseiller d'Etat, président,
	J.-J. STRYCKMANS,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	F. RIGAUX,	assesseurs de la section
	F. DELPEREE,	de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

Ch. HUBERLANT.

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "relatif à l'aide sociale à la jeunesse", a donné le 24 avril 1985 l'avis suivant :

La proposition de décret relatif à l'aide sociale à la jeunesse déposée sur le bureau du Conseil de la Communauté française par M. THYS soulève plusieurs questions relatives à l'étendue de la compétence de la Communauté. Certaines de ces questions sont identiques à celles que le Conseil d'Etat, section de législation, a traitées dans des avis antérieurs (1) (2). C'est pourquoi le Conseil d'Etat,

.../...

-
- (1) Avis du Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, du 3 mars 1982, sur un projet de loi étendant l'application de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse aux mineurs dont les parents, tuteurs ou personnes qui en ont la garde résident à l'étranger et y sont justiciables de la juridiction militaire belge (Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 198/2, page 2).
- (2) Avis du Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, du 20 juin 1984, sur : 1° un projet de décret "houdende wijziging van de artikelen 37, 66, 67, 69, 70 en 71 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming"; 2° un avant-projet de loi "relatif à la protection de la jeunesse"; 3° un avant-projet de décret "relatif à l'aide aux jeunes". Cet avis est annexé au projet de décret de l'Exécutif de la Communauté française relatif aux comités de protection de la jeunesse. (Cons. Comm. fr. sess. 1984-1985, n° 172/1, pages 5 à 25).

section de législation, deuxième chambre, s'est prononcé sur ces questions dans l'avis qu'il a donné le 20 mars 1985 sur la proposition dont il s'agit. Les autres questions relatives à la compétence de la Communauté ont un caractère nouveau et leur solution ne s'impose pas d'une manière claire. Dès lors, conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Premier Président a déféré la proposition de décret aux chambres réunies pour l'examen de ces questions, à savoir :

A. l'étendue de la compétence de la Communauté à l'égard des centres publics d'aide sociale;

B. le pouvoir de la Communauté de créer des institutions destinées à être établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale.

+

A. L'étendue de la compétence de la Communauté à l'égard des centres publics d'aide sociale.

Examen de la proposition.

En son article 1er, la proposition fait état d'une mission de caractère général incombant au centre public d'aide sociale en matière d'aide à la jeunesse.

.../...

L'article est rédigé comme suit :

"Tout mineur d'âge a droit à l'aide de la collectivité. Cette aide doit avoir pour but d'assurer le développement du mineur de manière à lui permettre d'accéder à une vie conforme à la dignité humaine.

Cette aide lui est due, en vertu de la loi du 8 juillet 1976, par le centre public d'aide sociale.

Le Conseil d'aide à la jeunesse et/ou le Conseil d'arrondissement est chargé de veiller à l'exercice de ce droit".

L'article 1er, alinéa 1er, de la proposition répète, pour le mineur, une règle déjà établie pour "toute personne" par l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. L'article 1er, alinéa 1er, de la proposition semble néanmoins tendre à adapter la règle au cas propre du mineur. En effet, l'article 1er, alinéa 1er, de la loi de 1976 emploie la formule : "Celle-ci (l'aide sociale) a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine". L'article 1er, alinéa 1er de la proposition utilise des termes quelque peu différents : "Cette aide (l'aide de la collectivité) doit avoir pour but d'assurer le développement du mineur de manière à lui permettre d'accéder à une vie conforme à la dignité humaine".

En ce qui concerne l'alinéa 2, il n'appartient pas au Conseil de communauté de déclarer que l'aide à la collectivité est due au mineur, "en vertu de la loi du 8 juillet 1976, par le centre public d'aide sociale". Si, comme on le relèvera plus loin, l'aide sociale est due aux mineurs par les centres publics d'aide sociale, c'est de plein droit en vertu de la loi organique de ces centres et non en vertu

.../...

d'un décret du Conseil de la Communauté.

Quant à l'alinéa 3, il est rédigé en des termes trop vagues pour avoir une portée juridique. Pour que le décret dont l'adoption est proposée ait une telle portée et puisse recevoir une application effective, il est indispensable que les missions des conseils d'aide à la jeunesse soient déterminées avec beaucoup plus de précision. Il est notamment indispensable que les rapports entre les conseils d'aide à la jeunesse et les centres publics d'aide sociale soient clairement définis. C'est ce qui n'est pas fait par l'article 1er, alinéa 3.

L'article 6, alinéa 2, se borne à disposer que le conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse peut attirer l'attention des centres publics d'aide sociale comme celle des autorités communales ou des conseils d'aide à la jeunesse sur des carences existant en divers domaines, carences qui pourraient entraîner des conséquences défavorables pour le développement de la personnalité des jeunes.

L'article 44, alinéa 2, se borne à prévoir que le conseil d'aide à la jeunesse peut conclure des conventions avec des personnes de droit public, telles qu'un centre public d'aide sociale, ou avec des personnes privées.

Au point de vue organique, la proposition établit des liens entre les conseils d'aide à la jeunesse et les centres publics d'aide sociale puisque, aux termes de l'article 19, les membres des conseils d'aide à la jeunesse "sont nommés par l'Exécutif de la Communauté française sur présentation des centres publics d'aide sociale" et sont

.../...

"pour moitié, de(s) représentants des centres publics d'aide sociale" (1).

Telle qu'elle est rédigée, la proposition n'emporte pas d'empiètement sur la compétence de fixer les règles organiques des centres publics d'aide sociale, que l'article 5, § 1er, II, 2°, a, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve au législateur national. Mais pour être susceptible d'être mise en application de manière efficace, la proposition doit être amendée de manière à définir avec plus de précision, les attributions des conseils d'aide à la jeunesse. Dès lors, il importe d'examiner si le Conseil de communauté est compétent pour introduire dans la proposition, des dispositions qui prévoiraient le recours des conseils d'aide à la jeunesse à la collaboration des centres publics d'aide sociale.

Les rapports entre les centres publics d'aide sociale et la protection de la jeunesse avant la loi spéciale.

La loi du 8 avril 1965, relative à la protection de la jeunesse a organisé une "protection sociale" de la jeunesse et a institué, pour assurer cette protection, des "comités de protection de la jeunesse".

.../...

(1) Voir au sujet de l'article 19 de la proposition, les observations faites par le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième chambre, dans son avis du 20 mars 1985.

La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale affirme, en son article 1er, que "Toute personne a droit à l'aide sociale", en indiquant que "Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine". En son article 57, alinéas 1er à 3, la loi définit en des termes très larges l'aide sociale garantie : "Le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité - Il assure non seulement une aide palliative ou curative mais encore une aide préventive - Cette aide peut être matérielle, sociale, médico-sociale ou psychologique".

En raison des termes très larges dans lesquels elle définit l'aide sociale, la loi du 8 juillet 1976 a pour effet de comprendre dans celle-ci la "protection de la jeunesse". Plusieurs dispositions de la loi du 8 juillet 1976 chargent les centres publics d'aide sociale de missions particulières à l'égard des mineurs. Ainsi l'article 57(1), alinéa 7, dispose que "Le centre exerce la tutelle ou, à tout le moins, la garde, l'entretien et l'éducation des enfants mineurs d'âge lorsqu'ils lui sont confiés par la loi, les parents ou des organismes d'intérêt public". Les articles 63 à 68 organisent l'exercice, par un membre du conseil de l'aide sociale, de la tutelle sur les mineurs à l'égard desquels personne n'est investi de l'autorité parentale ou n'exerce la tutelle ou la garde matérielle.

Si la loi du 8 juillet 1976 inclut ainsi notamment la "protection sociale" de la jeunesse dans l'aide sociale que le centre public d'aide sociale est chargé d'assurer à toute personne - mineur ou adulte -, elle n'a jamais été

(1) Modifié par la loi du 28 juin 1984.

.../...

comprise comme abrogeant les règles spécifiques applicables à la protection de la jeunesse qui sont contenues dans les articles 1er à 6 de la loi du 8 avril 1965 et comme supprimant les comités de protection de la jeunesse institués par cette loi. En outre, les comités de protection de la jeunesse sont parmi les "organismes publics" visés par l'article 57, alinéa 7, de la loi du 8 juillet 1976, qui peuvent confier des enfants mineurs d'âge au centre public d'aide sociale. L'article 64 de la même loi fait expressément mention du comité de protection de la jeunesse en disposant que "Le tribunal de la jeunesse ou le comité de protection de la jeunesse peut confier au centre public d'aide sociale les enfants dont le centre assure déjà la garde matérielle et dont les parents sont déchus en tout ou en partie de l'autorité parentale".

Examen du problème de compétence dont il s'agit.

Comme l'observation en a déjà été faite, en matière d' "aide aux personnes", l'article 5, § 1er, II, 2°, a, de la loi spéciale soustrait à la compétence de la Communauté, les "règles organiques des centres publics d'aide sociale".

Cette limitation de la compétence de la Communauté a été affirmée à de nombreuses reprises au cours des

.../...

travaux préparatoires (1). Elle a été rappelée par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 juin 1984 (2).

.../...

(1) L'exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles déclare que la Communauté est compétente pour "l'application des règles légales organiques relatives aux centres publics d'aide sociale" mais non pour ces règles organiques elles-mêmes (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 7).

Le rapport fait par M. ANDRE et Mme PETRY au nom de la Commission de la révision constitutionnelle et des réformes institutionnelles du Sénat contient, en plusieurs passages, des indications identiques (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pages 120 et 125-126, 127-128, 136-137). Un membre avait exprimé la crainte que le droit à l'aide sociale pourrait être mis en danger "si d'une façon ou de l'autre, les C.P.A.S. de la région bruxelloise étaient scindés", "Le Premier Ministre répond que ce danger est illusoire car la loi en la matière est et reste de compétence nationale" (p. 136).

Ce sont encore des indications identiques que l'on trouve dans le rapport fait par M. le HARDY de BEAULIEU et DE GREVE au nom de la Commission de la révision constitutionnelle et des réformes institutionnelles de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Ch. sess. 1979-1980, n° 627/10, pages 61, 62, 71).

Le Ministre de la Communauté française explique comme suit les raisons pour lesquelles les règles organiques des centres publics d'aide sociale sont restées nationales :

" ... Les C.P.A.S. ont une importance énorme pour les communes. L'organisation des communes restant nationale, celle des C.P.A.S. doit, elle aussi, rester nationale. La loi organique en ce domaine définit les rapports de pouvoirs et les relations des C.P.A.S. avec les citoyens ..." (p. 71).

(2) Doc. Cons. Comm. fr., déjà cité (p. 25).

De ce que la loi du 8 juillet 1976 a toujours été comprise comme n'abrogeant pas les règles spécifiques applicables à la protection sociale de la jeunesse, contenues dans les articles 1er à 6 de la loi du 8 avril 1965, et comme laissant subsister les comités de protection de la jeunesse institués par cette loi, on peut déduire que dans l'exercice de sa compétence en matière de protection sociale de la jeunesse, le Conseil de communauté peut créer, à côté des centres publics d'aide sociale, des conseils d'aide à la jeunesse.

Par ailleurs sans qu'il soit besoin d'examiner si toutes les dispositions de la loi du 8 juillet 1976 doivent être considérées comme portant des règles organiques des centres publics d'aide sociale, il suffit de relever qu'en raison des termes extrêmement larges dans lesquels elle est rédigée, cette loi inclut l'aide sociale à la jeunesse dans l'aide sociale que le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer. En effet, l'article 1er, alinéa 1er, de cette loi porte que "Toute personne a droit à l'aide sociale" : cette disposition vise tant le mineur que l'adulte. Par ailleurs aux termes de l'article 57, alinéas 2 et 3, "Il (le centre public d'aide sociale) assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médico-sociale ou psychologique".

Comme l'aide sociale à la jeunesse entre, en vertu de la loi du 8 juillet 1976, dans les attributions des centres publics d'aide sociale, le Conseil de la Communauté ne modifierait pas les règles organiques de ces centres en déterminant dans quels cas et dans quels buts les centres d'aide à la jeunesse peuvent recourir à la collaboration des centres publics d'aide sociale.

.../...

- B. La compétence de la Communauté pour la création, dans la région bilingue de Bruxelles-capitale, d'institutions ayant dans leurs attributions, des matières personnalisables.

On rappellera que pour lesdites matières, l'article 59bis, § 4bis, de la Constitution, porte notamment que les décrets des Conseils de communauté ont force de loi "à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté".

Dans la logique des réformes institutionnelles, on est conduit à penser qu'une institution créée par une Communauté appartient nécessairement à cette seule Communauté "en raison de son organisation" et que, dès lors, les Communautés flamande et française peuvent créer dans la région bilingue de Bruxelles-capitale des institutions ayant des matières personnalisables dans leurs attributions.

Cette manière de comprendre la disposition constitutionnelle serait conforme à la raison même de la création de "matières personnalisables" et de l'attribution aux Communautés de la compétence pour ces matières.

.../...

Dans son avis du 20 juin 1984, le Conseil d'Etat a relevé que la notion de matières personnalisables, comme le Premier Ministre l'a expliqué devant la Commission de la Chambre des Représentants, "a précisément trouvé son origine dans une tentative d'apporter une solution au fait qu'à Bruxelles le problème de la communication du citoyen avec des services d'aide de tous genres était réputé se poser avec une acuité particulière" (1).

Plus loin, dans le même avis, le Conseil d'Etat ajoute :

"On rappellera tout d'abord (...) que la notion même de matières personnalisables a été conçue pour apporter une solution partielle à l'un des aspects de la "problématique bruxelloise". Cette solution consistait à offrir aux habitants flamands de la région bilingue de Bruxelles-capitale des institutions et des services, sociaux et hospitaliers notamment, qui, organisés et gérés par la Communauté flamande plutôt que par les communes bruxelloises, pourraient fournir à ces habitants des prestations non seulement dans leur propre langue, mais selon leur propre sensibilité culturelle, dans leur propre "climat" en quelque sorte ..." (2).

La même considération peut être faite mutatis mutandis pour les habitants d'expression française de la région bilingue de Bruxelles-capitale.

Compte tenu des raisons pour lesquelles a été instauré le système des matières personnalisables, celui-ci implique logiquement que la Communauté flamande et la Communauté française peuvent chacune créer, dans la région bilingue de Bruxelles-capitale, des institutions compétentes pour les matières personnalisables.

.../...

(1) Doc. Cons. Comm. fr., sess. 1984-1985, n° 172/1, pages 10-11 et référence à : Doc. Ch., sess. extr. 1979, n° 10/5-4°, page 13.

(2) Doc. cité, page 13.

Toutefois, il ressort de passages nombreux et concordants des travaux préparatoires de l'article 59bis, § 2bis et § 4bis, de la Constitution que pour l'application du critère de l'appartenance exclusive d'une institution "en raison de son organisation" à une Communauté déterminée, il faut tenir compte du régime de cette institution au point de vue de l'emploi des langues : les institutions publiques de la région bruxelloise, qui sont soumises à un régime de bilinguisme par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (1), ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à une Communauté. Devant la Commission du Sénat, le Ministre des Réformes institutionnelles (F) a fait cette déclaration : "L'article 59bis n'interdit pas ... la création par les pouvoirs publics d'institutions dont les activités s'adressent aux membres d'une communauté. Ce sont en fait les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative qui constituent une restriction à une telle création" (2). Cette manière de s'exprimer n'est pas parfaitement exacte. La Constitution prime la loi et une disposition constitutionnelle entraîne l'abrogation ou la modification d'une disposition législative qui n'est pas conforme à cette disposition constitutionnelle. En réalité, ce qui ressort des travaux préparatoires, c'est que, dans la pensée du Constituant de 1980, l'élément de l'appartenance exclusive d'une institution "en raison de son organisation" à une Communauté déterminée, élément requis par la Constitution elle-même, est écarté par l'obligation légale d'adopter un régime de bilinguisme. Il y a en ce sens des déclarations répétées et convergentes,

.../...

(1) Articles 17 à 21.

(2) Rapport fait par MM. de STEXHE et LINDEMANS au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions du Sénat, doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 10.

qui permettent de conclure que, malgré le caractère paradoxal des conséquences qui en découlent, telle a été la conception du Constituant. Il ressort également des travaux préparatoires que le système adopté, qui manque de cohérence, n'a été admis qu'à titre provisoire, dans l'attente de la solution des problèmes relatifs à la région bruxelloise.

On relèvera ci-dessous les principaux passages des travaux préparatoires qui concernent directement le problème examiné.

A la Commission du Sénat, le Ministre des Réformes institutionnelles (F) , avant de faire la déclaration reproduite plus haut, s'était déjà exprimé comme suit :

"En ce qui concerne l'impact des lois linguistiques sur les institutions bruxelloises du secteur public, le Ministre des Réformes institutionnelles (F) expose que les lois linguistiques prévoient que ces institutions doivent être bilingues à Bruxelles. Il fait observer toutefois que l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues administratives prévoit des dérogations à cette règle générale.

L'article 22 dispose : "Par dérogation aux dispositions de la présente section, les établissements dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique sont soumis au régime applicable à la région correspondante. Cette disposition a été complétée par un alinéa (loi du 30 mars 1972) libellé comme suit : "Entrent dans cette catégorie d'établissements toutes les crèches et sections préguardiennes".

Le pacte gouvernemental prévoit le statu quo à Bruxelles en attendant une solution de l'ensemble de la problématique bruxelloise. Ce statu quo concerne également les lois linguistiques. Par conséquent, sous réserve des solutions qui seraient prises lors de la solution globale de cette problématique , les institutions du secteur public sont et resteront soumises à la règle du bilinguisme. Toutefois cette règle souffre des exceptions, notamment celles prévues à l'article 22 précité.

En rappelant la situation légale actuelle, le Ministre souligne que la disposition constitutionnelle proposée n'y fait pas référence. Mais elle n'interdit nullement qu'une loi permette la création d'institutions unilingues publiques, dans le cadre de la solution globale de la problématique bruxelloise" (1).

Les considérations qui ont été développées pour substituer l' "organisation" d'une institution à ses "activités" comme critère de l'appartenance exclusive de cette institution à une Communauté, montrent l'intérêt porté à l'élément de la langue.

A la demande de la majorité des membres de la Commission, le Gouvernement dépose un amendement remplaçant les mots "en raison de leurs activités" par les mots "en raison de leur organisation" (2) :

"Différents membres appuient la proposition faite par le Gouvernement. Les termes "en raison de leur organisation" évoquent les structures internes des institutions. Lorsque celles-ci sont conçues pour rendre service à une seule communauté, on peut dire que ces institutions appartiennent à cette communauté. La langue dans laquelle les rapports d'un conseil d'administration sont rédigés, la langue utilisée pour les déclarations à la sécurité sociale ou pour les communications au personnel pourrait constituer de valables critères. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'un hôpital rattaché à une université unilingue, il est certain qu'il s'agit là d'une institution ressortissant à la Communauté correspondante.

La terminologie proposée par le Gouvernement renvoie à un critère général qui doit servir de guide aux autorités communautaires" (3).

.../...

(1) Doc. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 8.

(2) Doc. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 18.

(3) Doc. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, pages 18-19.

Au cours de la suite des discussions en Commission du Sénat, un membre "souligne que selon la déclaration gouvernementale, c'est l'ensemble des institutions publiques qui se voit refuser le choix unicommunautaire" (1).

En ouvrant, à la séance publique du Sénat du 26 juin 1980, la discussion de la révision de l'article 59bis de la Constitution, M. LINDEMANS, un des rapporteurs, a fait cette brève déclaration au sujet du problème examiné ici :

"Er is een kapittel gewijd aan de bicommunautaire instellingen. Dat mag U niet misleiden, want artikel 59bis handelt daar niet over. Het handelt alleen over de persoonsgebonden materies die worden toevertrouwd aan de gemeenschappen. Daaruit volgt weer een problematiek voor Brussel. In de sector van de persoonsgebonden materies zullen wij instellingen hebben die organisatorisch gezien, gericht zijn op de twee gemeenschappen. Vandaar dat lelijke woord : "bicommunautaire" instellingen. Artikel 59bis lost dit probleem echter niet op. Dat moet worden behandeld wanneer men in de herfst het probleem - Brussel zal aanpakken" (2).

M. Serge MOUREAUX a critiqué la discrimination que l'on établit entre les institutions privées qui peuvent s'unicommunautariser, auxquelles "l'on donne cette souplesse financière et structurelle", et les institutions publiques qu' "on veut geler, immobiliser, garrotter ..." (3).

.../...

(1) Doc. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 20.

(2) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 1991.

(3) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 1999.

M. POULLET insiste sur ce qu'à Bruxelles, le système des matières personnalisables n'aboutit aucunement aux résultats voulus par les promoteurs de la réforme :

...

"Le paradoxe de la communautarisation des matières personnalisables que l'on veut nous faire inscrire dans la Constitution, c'est qu'elle ne correspond à aucune façon à ces deux revendications flamandes à Bruxelles, mais qu'elle aboutit à y créer une solution aberrante, alors que du point de vue des régions flamande et wallonne, la solution communautaire ou régionale est indifférente. En revanche, il est à craindre qu'on ne pourra sortir de l'imbroglio que l'on crée à Bruxelles qu'en introduisant un système de sous-nationalité que ne veulent certainement plus aujourd'hui ceux qui sont à l'origine de la revendication de communautarisation.

En ce qui concerne les institutions d'abord. Que je sache les revendications flamandes ne s'adressaient pas aux institutions qui, par leur "activité" ou par leur "organisation", appartiendront exclusivement à la Communauté flamande. Elle s'adressent aux institutions des secteurs publics qui resteront bicommunautaires et continueront à dépendre de l'Etat. A moins que, grâce à l'extension de l'application de l'article 22 des lois linguistiques que le Ministre de l'Intérieur nous a laissé miroiter dans une interview au journal Le Soir, ces institutions publiques ne puissent devenir unicommunautaires et ainsi, se soustraire, aux contraintes des lois linguistiques. Où est l'avantage de la communautarisation du point de vue de ceux qui la revendiquaient ?

En ce qui concerne les personnes, la situation est encore plus cocasse puisque de toute façon - et le gouvernement est très catégorique sur ce point - les décrets des communautés ne peuvent s'appliquer aux personnes à Bruxelles!" (1).

M. POULLET a conclu son intervention en faisant au système proposé la critique que, chaque fois que les Communautés voudront agir dans les matières personnalisables, "elles ne le pourront pas à l'égard des Bruxellois" (2).

.../...

(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, pp. 2001-2002.

(2) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 2003.

Dans sa réponse, M. Philippe MOUREAUX, Ministre des Réformes institutionnelles (F), a rappelé, en leur substance, les déclarations qu'il avait faites en Commission :

"... Qu'est-ce qu'une institution bicommunautaire ? C'est toute institution qui, en raison de son organisation ne peut être considérée comme s'adressant exclusivement à une seule communauté.

Dans le cadre du statu quo à Bruxelles, c'est notamment le cas des institutions publiques traitant des matières personnalisables. Cela est repris noir sur blanc dans la déclaration gouvernementale.

Toutefois, et j'y insiste, l'article 59bis en tant que tel, n'interdit pas la création par les pouvoirs publics d'institutions qui, en raison de leur organisation, devraient être considérées comme s'adressant aux membres d'une seule communauté.

Ce sont, en fait, les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative qui constituent une restriction à une telle création.

Le problème pourrait trouver sa réponse dans la solution qui sera donnée à la problématique bruxelloise"(1).

Pour écarter l'incidence des lois relatives à l'emploi des langues sur les institutions publiques de la région bilingue de Bruxelles-capitale, M. Serge MOUREAUX a déposé un amendement principal et un amendement subsidiaire tendant à l'élimination du critère tiré de l'organisation de l'institution(2).

Monsieur le Ministre Philippe MOUREAUX a demandé le rejet du premier amendement en faisant valoir que pour le Gouvernement, les termes "en raison de leur organisation" étaient importants (3).

.../...

(1) Ann. parl. Sénat 1979-1980, p. 2013.

(2) Doc. parl. Sénat, SE 1979, n° 34, page 2 et n° 90.

(3) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, séance du 27 juin 1980, p. 2051.

Monsieur le Ministre Philippe MOUREAUX a demandé également le rejet du second amendement, en invoquant notamment la considération suivante :

"... je voudrais rappeler que le problème posé par l'application des lois linguistiques aux organismes ressortissant aux matières personnalisables sera examiné dans le cadre de la solution à l'ensemble du problème bruxellois"(1).

En Commission de la Chambre des Représentants le Premier Ministre se réfère aux considérations du rapport de la Commission du Sénat; il les confirme et les précise comme suit, :

"Le Premier Ministre confirme qu'il faut une agréation par la Communauté concernée pour qu'une institution puisse être considérée comme appartenant exclusivement à cette communauté. Mais il estime nécessaire que le texte de la Constitution énonce l'élément essentiel qui justifie l'appartenance de l'institution à une communauté déterminée".

Quel est, selon le Premier Ministre, l'élément essentiel sur lequel une communauté doit s'appuyer pour reconnaître qu'une institution lui appartient exclusivement ? Tel est le noeud de la discussion et, bien que le Sénat, ait déjà adopté un texte, le Premier Ministre se dit prêt à examiner avec les membres de cette Commission si le critère finalement retenu par le Sénat, à savoir celui de l'organisation, est effectivement le meilleur.

...

Le Premier Ministre déclare que, selon lui, un des principaux critères de définition des institutions est le régime linguistique. Les institutions qui, conformément à la législation linguistique actuelle, doivent avoir un statut bilingue ne peuvent appartenir à une seule communauté. Il n'exclut cependant pas que, dans la solution pour Bruxelles, des modifications soient apportées à la législation linguistique"(2).

.../...

(1) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 2054.

(2) Rapport fait au nom de la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles par MM. WECKX et VAN CAUWENBERGHE (Doc. Ch. 10, sess. extr. 1979, n° 5/4°, page 10, et référence à Doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 7.

Plus loin, le Premier Ministre déclare formellement qu'"aucune Communauté ne peut créer à Bruxelles un organisme public se rapportant aux matières personnalisables". Il le fait dans le passage suivant de son intervention à la Commission :

"Rétorquant à la déclaration d'un membre selon laquelle l'impact des matières personnalisables serait plutôt minime en ce qui concerne Bruxelles, le Premier Ministre fait observer que cela n'est que partiellement vrai. On constate, en effet, une évolution dans le sens d'institutions unicommunautaires.

Mais il est exact que les matières personnalisables auraient une incidence beaucoup plus importante si elles couvraient également les activités des centres publics d'aide sociale à Bruxelles.

En réponse à la question d'un membre, le Premier Ministre déclare que les institutions bilingues situées sur le territoire de Bruxelles-Capitale ne peuvent être considérées comme appartenant à une seule communauté. Aucune communauté ne peut dès lors créer à Bruxelles un organisme public se rapportant aux matières personnalisables" (1).

Ultérieurement le Premier Ministre a de nouveau évoqué l'incidence des lois sur l'emploi des langues en matière administrative :

"En ce qui concerne l'impact de la législation linguistique actuelle, le Premier Ministre souhaite s'en tenir formellement au texte du rapport du Sénat (Doc. Sénat n° 100/27, page 8, 1er, 2ème, 3ème et 4ème alinéas).

En vertu de l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, il est possible de créer des institutions unilingues dans le domaine de l'enseignement, de la culture, des crèches et des sections prégar-diennes. La loi peut également autoriser ultérieurement la création d'institutions unilingues dans d'autres domaines.

Cela signifie que l'article 22 devra être complété.

A l'avenir, après la modification des lois linguistiques, les institutions relatives aux matières personnalisables pourraient être unilingues à Bruxelles, ce qui n'est pas possible pour le moment" (2).

(1) Doc. cité, p. 14.

(2) Doc. cité, p. 15.

A la séance publique de la Chambre des Représentants du 3 juillet 1980, M. WECKX, un des rapporteurs, se demande s'il ne peut pas être déduit des dispositions applicables que les Communautés flamande et française peuvent créer à Bruxelles des institutions unilingues par la voie d'un décret ou d'un arrêté de leur Exécutif (1).

Relevant que dans la région de Bruxelles-capitale, les institutions publiques doivent être bilingues, sous réserve de l'exception établie par l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, M. SCHILTZ observe que dans cette région, pour ce qui est des matières personnalisables, la Communauté flamande pourra seulement agir par la voie du subventionnement d'institutions privées et qu'elle sera impuissante au point de vue de la création d'institutions publiques (2).

De même, M. VERROKEN constate avec regret qu'avant le règlement des problèmes relatifs à la région de Bruxelles, la compétence de la Communauté flamande dans cette région est extrêmement limitée pour les matières personnalisables. La Communauté flamande sera seulement habilitée à mener une politique limitée aux institutions privées, qu'elle pourra agréer et subventionner. En effet, il a été clairement dit en commission qu'il ne peut y avoir dans la dite région d'institutions publiques appartenant exclusivement à la Communauté flamande, qu'elles soient créées par les communes, par les centres publics d'aide sociale ou par la Communauté flamande elle-même. Selon cette interprétation de la disposition constitutionnelle proposée, "il est exclu que la Communauté flamande puisse créer ses propres institutions flamandes à Bruxelles parce que la législation sur l'emploi des langues l'interdira (3)".

.../...

(1) Ann. parl. Ch. sess. 1979-1980, p. 2302.

(2) Ann. parl. Ch. sess. 1979-1980, p. 2320.

(3) Ann. parl. Ch. sess. 1979-1980, p. 2326.

De même encore, M. ANCIAUX déclare que, compte tenu de la règle selon laquelle toutes les institutions publiques de la région de Bruxelles doivent être bilingues, il ne voit pas bien comment on peut affirmer que la Communauté flamande peut y créer des institutions publiques compétentes pour les matières personnalisables (1).

Le Premier Ministre est intervenu à nouveau au sujet du problème examiné. Il l'a fait dans les termes suivants :

"...

Het is evident dat - en ik spreek mij niet uit over de redenen - één van de evenwichtige elementen in Brussel bestaat in de taalwetgeving van het jaar 1963, die heeft voorzien dat alle openbare besturen verplicht zijn tweetalige instellingen te hebben. Ook de Minister van Institutionele Hervormingen (F) heeft er dienaangaande geen twijfel over laten bestaan wanneer hij in de Senaatscommissie gesproken heeft over de invloed van de taalwetten op de Brusselse openbare instellingen en hierbij verklaarde dat die taalwetten bepalen dat die instellingen tweetalig moeten zijn te Brussel. Alleen artikel 22 van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken voorziet in een aantal afwijkingen op die algemene regel. Die afwijkingen heb ik reeds meermaals geciteerd. De Minister van Institutionele Hervormingen (F) gaat verder en hier citeer ik het verslag van de Senaat : "Volgens het regeerakkoord zal te Brussel de status-quo gehandhaafd worden totdat voor de gehele Brusselse problematiek een oplossing wordt gevonden. De status-quo geldt ook voor de taalwetten. Onder voorbehoud van de maatregelen die zullen worden genomen bij de algemene oplossing van die problematiek, zijn en blijven de openbare instellingen derhalve onderworpen aan de regel van de tweetaligheid". Op die regel zijn er uitzonderingen, onder meer die bepaald in het bovengenoemd artikel 22.

.../...

(1) Ann. parl. Ch. sess. 1979-1980, p. 23-27.

Het is dus duidelijk en ik zou het als volgt uitdrukken, dat gelet op het wezenlijk element dat in de Grondwet wordt geschreven om te zeggen of een instelling op het domein van de persoonsgebonden materies exclusief tot één gemeenschap behoort, met name haar organisatie, men niet kan gewagen van een instelling die krachtens haar organisatie exclusief tot één gemeenschap behoort, wanneer die instelling verplicht is tweetalig te zijn.

Men moet concreet nagaan welke instellingen thans onderworpen zijn aan de wettelijke verplichting van de tweetaligheid. Die instellingen kunnen onmogelijk, zolang de taalwetgeving niet gewijzigd wordt, tot één gemeenschap behoren. Zij behoren tot de twee gemeenschappen in Brussel.

Men zal dus de taalwetgeving moeten aanvullen om een aantal openbare instellingen te laten behoren tot één enkele gemeenschap. In principe verzet ik mij daartegen niet" (1).

M. CLERFAYT a critiqué d'une manière très développée les thèses du Gouvernement (2).

M. DEGROEVE a reproché au système proposé d'aboutir à une discrimination entre institutions publiques et institutions privées (3). M. DEFOSSET a fait de même (4).

A la fin de la discussion, le Premier Ministre a maintenu l'interprétation qu'il donnait à l'article 59bis, §2bis et § 4bis, de la Constitution. Il a répété qu'elle résultait de l'accord de Gouvernement conclu pour la région de Bruxelles-capitale. Il s'est dit conscient des difficultés qui allaient exister dans l'immédiat. Mais il a ajouté que le système institué pourrait être complété, modifié ou amélioré, le cas échéant grâce à la loi spéciale dont ledit article 59bis, § 4bis, autorise l'adoption.

.../...

(1) Ann. parl. Ch., sess. 1979-1980, p. 2330.

(2) Ann. parl. Ch., sess. 1979-1980, p. 2342.

(3) Ann. parl. Ch. sess. 1979-1980, p. 2351.

(4) Ann. parl. Ch. sess. 1979-1980, pages 2353-2354

Les déclarations nombreuses et concordantes faites au cours des travaux préparatoires de l'article 59bis, §2bis et § 4bis, de la Constitution permettent de conclure que, que dans la pensée du Constituant, une institution ayant des matières personnalisables dans ses attributions ne peut être considérée comme appartenant exclusivement par son organisation à une Communauté lorsqu'elle est soumise par la loi à un régime de bilinguisme. Or, les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative soumettent à un tel régime de bilinguisme, toutes les institutions publiques établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale. Une exception est faite par l'article 22 de ces lois pour les institutions ayant des activités culturelles; mais il n'y a pas d'exception semblable pour les institutions ayant des matières personnalisables dans leurs attributions.

Il en résulte, comme le Premier Ministre l'a déclaré à la Commission de la Chambre des Représentants qu'"Aucune Communauté ne peut ... créer à Bruxelles un organisme public se rapportant aux matières personnalisables" (1).

Par conséquent, la proposition de décret présentement examinée sort des compétences de la Communauté en tant qu'elle vise, pour la région bilingue de Bruxelles-capitale, non à organiser l'agrément d'institutions privées, mais à créer, pour les communes de cette région et pour l'arrondissement administratif qui constitue la même région, des conseils communaux d'aide à la jeunesse et un conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse, consistant en des institutions publiques.

(1) Doc. Ch., 1°, sess. extr. 1979, n°5/4°, page 14.

La chambre était composée de

Messieurs : P. VERMEULEN, président,
Ch. HUBERLANT,
J. NIMMEGEERS,
J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,
W. DEROOVER,
G. VAN HECKE
F. RIGAUX, assesseurs de la
J. GIJSSELS, section de législation,
F. DELPEREE,
Mesdames : R. DEROY, greffier,
F. LIEVENS, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par MM. P. CHARLIER, et
J. DE COENE, premiers auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. VERMEULEN.