KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 5 april 1996 door de Voorzitter van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie "inzake de jeugdbijstand", heeft op 7 mei 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, le 5 avril 1996, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance "relative à l'aide à la jeunesse", a donné le 7 mai 1996 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde voorstel van ordonnantie (1) strekt ertoe regelen vast te stellen inzake de dwingende hulpverlenende maatregelen die door de jeugdrechtbank kunnen worden genomen met betrekking tot jongeren die minder dan 18 jaar oud zijn en die, hetzij hun hoofdverblijfplaats hebben in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (lees : in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad), hetzij geen gekende verblijfplaats in België hebben en zich bevinden in dat gebied (artikel 3 van het voorstel).

Het voorstel bepaalt wanneer de jeugdrechtbank kan optreden (artikel 4) en welke de dwangmaatregelen zijn die zij mag nemen ten aanzien van het kind, zijn gezin en zijn huisgenoten (artikel 5), en voorziet in de mogelijkheid om ten aanzien van sommige kinderen voorlopige maatregelen van bewaring te treffen (artikel 6).

Artikel 2, 1°, van het voorstel voorziet in de oprichting van een "Brusselse administratieve coördinerende instantie", die bestaat uit, enerzijds, de ambtenaar die aan het hoofd staat van de sociale dienst bedoeld in artikel 40 van de decreten (van de Vlaamse Gemeenschap) inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, en, anderzijds, de directeur bij de hulpverlening aan de jeugd bedoeld in artikel 33 van het decreet (van de Franse Gemeenschap) van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd.

---

(1) Parl. St., Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 1995-96, B-11/1.

Aan die Brusselse administratieve coördinerende instantie, waarvan de "werkwijze" zal worden bepaald in een samenwerkingsakkoord dat zal worden gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (artikel 2, 1°, in fine, van het voorstel), worden belangrijke opdrachten toevertrouwd :

- luidens artikel 5, derde lid, van het voorstel kan die instantie "over een andere maatregel (dan die bevolen door de jeugdrechtbank) overeenkomen of doen overeenkomen waarmee de partijen het eens zijn";

- artikel 6, tweede lid, van het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor de jeugdrechtbank om aan de coördinerende instantie machtiging te geven om een kind dat minder dan veertien jaar oud is te plaatsen voor een periode van ten hoogste veertien dagen;

- luidens artikel 7 van het voorstel dient de jeugdrechtbank de uitvoering van de maatregelen die zij overeenkomstig de artikelen 5 en 6 neemt, op te dragen aan de coördinerende instantie;

- de in de punten 3, 5, 1° en 2°, en 6 van artikel 8 van het voorstel opgenomen wijzigingen van titel II (Gerechtelijke bescherming) van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming ten slotte strekken ertoe de opdrachten welke de artikelen 34, eerste lid,

37 en 50 (1) van die wet geven aan het jeugdbeschermingscomité of aan de sociale dienst, over te dragen aan de coördinerende instantie.

De in artikel 8, 5, 3°, voorgestelde wijziging van de wet van 8 april 1965 ten slotte draagt de in artikel 37, tweede lid, 4° (lees : artikel 37, § 2, 4°) bedoelde taak van "de groep Rijksgestichten (lees : de groep openbare instellingen) voor observatie en opvoeding onder toezicht" over aan "een gesloten gemeenschapsinrichting van de Vlaamse Gemeenschap of aan de groep overheidsinstellingen voor jeugdbescherming, met een open of gesloten regime, van de Franse Gemeenschap".

2. De Raad van State heeft in twee adviezen van 7 juni 1993 (2) als volgt de problematiek geschetst van de bevoegdheidsverdeling inzake de jeugdbescherming, die een persoonsgebonden aangelegenheid is als bedoeld in artikel 128 van de Grondwet juncto artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen :

---

(1) De indiener van het voorstel heeft blijkbaar uit het oog verloren dat de artikelen 37 en 50 van de wet van 8 april 1965 werden vervangen door de wet van 2 februari 1994.

(2) Adviezen L. 22.468/9 over een voorstel van ordonnantie "betreffende de jeugdbijstand" (Parl. St., Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 1990-91, B-31/1) en L. 22.469/9 over een voorstel van ordonnantie "inzake jeugdbijstand" (Parl. St., Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 1992-93, B-47/1).

"(De problemen die zich voordoen bij de tussenkomst van de jeugdrechtbank in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wanneer deze rechtbank een gerechtelijke maatregel moet nemen inzake jeugdbescherming ...) houden verband met het feit dat de persoonsgebonden aangelegenheden binnen dit grondgebied nu eens onder de Vlaamse en de Franse Gemeenschap ressorteren, en dan weer onder de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Krachtens artikel ... (135) van de Grondwet en krachtens de artikelen 60 en 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de overheid die voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de bevoegdheden uitoefent die voor de persoonsgebonden aangelegenheden niet aan de Gemeenschappen zijn toegewezen.

Volgens ... (artikel 128, § 2, van de Grondwet) hebben de decreten waarbij de Vlaamse en de Franse Gemeenschap de persoonsgebonden aangelegenheden regelen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad alleen kracht van wet ten aanzien van de instellingen die aldaar gevestigd zijn en die wegens hun organisatie beschouwd moeten worden als uitsluitend behorende tot de ene of de andere Gemeenschap.

Daaruit vloeit voort dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie binnen de sfeer van de persoonsgebonden aangelegenheden bevoegd is voor de maatregelen die zich richten tot hetzij de personen hetzij de instellingen die niet uitsluitend tot één Gemeenschap behoren (1).

A contrario zijn de Gemeenschappen niet bevoegd om voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad te voorzien in de maatregelen die rechtstreeks op personen van toepassing zijn.

---

(1) Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 10/59b-456/4, p. 48; Parl. St., Senaat, 1988-89, nr. 514/2, p. 45.

Binnen dit grondgebied is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie derhalve met uitsluiting van de Gemeenschappen alleen bevoegd om de gerechtelijke bescherming van jongeren in moeilijkheden te regelen wanneer die bescherming een persoonsgebonden aangelegenheid vormt".

In het voornoemde advies L. 22.468/9 heeft de Raad van State erop gewezen dat het de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet toekomt een regeling uit te werken waarbij criteria worden vastgesteld op basis waarvan een kind of jongere in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad wordt geacht te behoren tot de ene of de andere Gemeenschap (1) om alzo de toepasselijke regelgeving inzake jeugdbijstand te kunnen bepalen.

In het voornoemde advies L. 22.469/9 werd opgemerkt dat "de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ... niet bevoegd (is) om taken die zij bepaalt op te dragen aan instellingen die door de ene of de andere Gemeenschap georganiseerd of erkend zijn" en dat "de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ... slechts een beroep (kan) doen op de diensten van die instellingen indien zij met de betrokken Gemeenschappen een samenwerkingsakkoord heeft gesloten".

Uit de geciteerde adviezen volgt dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de voormelde bepalingen van de Grondwet en van de bijzondere wetten de bevoegdheid vindt om een volledig autonome regeling uit te

---

(1) De Vlaamse en de Franse Gemeenschap kunnen overigens evenmin dergelijke criteria vaststellen.

werken inzake de gerechtelijke bescherming van jongeren in moeilijkheden, zonder daarbij een beroep te moeten doen op diensten van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap of op instellingen die afhangen van of erkend zijn door die Gemeenschappen. Een regeling waarbij toch een beroep wordt gedaan op die diensten en instellingen vereist niet alleen het voorafgaandelijk sluiten van een samenwerkingsakkoord, maar doet bovendien problemen rijzen in verband met de criteria aan de hand waarvan de diensten of instellingen van de ene of de andere Gemeenschap zullen worden aangewezen en in verband met de door die diensten en instellingen toe te passen regelen.

3. Zoals blijkt uit de hiervoren aangehaalde adviezen, komt het de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet toe de "Brusselse administratieve coördinerende instantie", die zou bestaan uit ambtenaren van respectievelijk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, op te richten, noch om aan die "instantie" (1) of aan andere diensten van de Gemeenschappen opdrachten te geven, tenzij daaromtrent vooraf een samenwerkingsakkoord is gesloten. Het louter vaststellen van de "werkwijze" van deze coördinerende instantie in het nog te sluiten samenwerkingsakkoord (waarvan sprake is in artikel 2, 1°, in fine, van het voorstel) is overigens niet voldoende.

---

(1) Het voorstel laat overigens in het midden wat het statuut is van deze "instantie", nl. of het een dienst is die afhangt van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, dan wel of het een afzonderlijke rechtspersoon is, enz. ...

Aangezien de oprichting en de taken van de meergenoemde coördinerende instantie een wezenlijk onderdeel vormen van het voorstel, acht de Raad van State het niet zinvol verder in te gaan op de overige bepalingen van het voorstel.

---

1. La proposition d'ordonnance soumise pour avis (1) tend à fixer des règles en matière de mesures d'aide contraignante susceptibles d'être prises par le tribunal de la jeunesse en ce qui concerne les jeunes âgés de moins de 18 ans et qui, soit ont leur résidence principale dans la Région de Bruxelles-Capitale (lire : dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale), soit n'ont pas de résidence connue en Belgique et se trouvent sur ce territoire (article 3 de la proposition).

La proposition détermine les cas où le tribunal de la jeunesse peut intervenir (article 4) et les contraintes auxquelles il peut recourir à l'égard de l'enfant, de sa famille et de ses familiers (article 5), et elle prévoit la possibilité de prendre des mesures de garde provisoires à l'égard de certains enfants (article 6).

L'article 2, 1°, de la proposition prévoit la création d'une "instance administrative bruxelloise de coordination" composée, d'une part, du directeur de l'aide à la jeunesse visé à l'article 33 du décret (de la Communauté française) du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, et, d'autre part, du fonctionnaire dirigeant le service social visé à l'article 40 des décrets (de la Communauté flamande) relatifs à l'assistance spéciale à la jeunesse, coordonnés le 4 avril 1990.

Des missions importantes sont confiées à cette instance administrative bruxelloise de coordination, dont

---

(1) Doc. parl., Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 1995-96, B-11/1.

"les modalités de fonctionnement" seront fixées dans un accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune (article 2, 1°, in fine, de la proposition) :

- selon l'article 5, alinéa 3, de la proposition, cette instance peut "convenir ou faire convenir d'une autre mesure (que celle ordonnée par le tribunal de la jeunesse) qui recueille l'accord des parties";

- l'article 6, alinéa 2, de la proposition prévoit la possibilité pour le tribunal de la jeunesse d'autoriser l'instance de coordination à placer l'enfant de moins de quatorze ans pour un terme qui ne peut excéder quatorze jours;

- selon l'article 7 de la proposition, le tribunal de la jeunesse doit confier à l'instance de coordination l'exécution des mesures qu'il prend conformément aux articles 5 et 6;

- enfin, les modifications du titre II (Protection judiciaire) de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, figurant aux points 3, 5, 1° et 2°, et 6 de l'article 8 de la proposition, tendent à transférer à l'instance de coordination les missions que les articles 34, alinéa 1er, 37 et 50 (1) de cette loi confient au comité de protection de la jeunesse ou au service social.

---

(1) L'auteur de la proposition a manifestement perdu de vue que les articles 37 et 50 de la loi du 8 avril 1965 ont été remplacés par la loi du 2 février 1994.

Enfin, la modification de la loi du 8 avril 1965 proposée à l'article 8, 5, 3°, a pour objet de transférer la mission, visée à l'article 37, alinéa 2, 4° (lire : l'article 37, § 2, 4°) du "groupe des établissements d'observation et d'éducation surveillée de l'Etat" (lire : institutions publiques d'observation et d'éducation sous surveillance) à un "groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse, à régimes ouvert et fermé, de la Communauté française ou à un établissement communautaire fermé de la Communauté flamande".

2. Dans deux avis du 7 juin 1993 (1) le Conseil d'Etat a esquissé comme suit la problématique de la répartition de compétences en matière de protection de la jeunesse, matière personnalisable au sens de l'article 128 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

> "(Les difficultés que suscite l'intervention du tribunal de la jeunesse dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, lorsque ce tribunal est appelé à prendre une mesure de protection judiciaire de la jeunesse ...) tiennent au fait que, dans cette région, les matières personnalisables sont dévolues tantôt aux Communautés française et flamande, tantôt à la Commission communautaire commune.

---

(1) Avis L. 22.468/9 sur une proposition d'ordonnance "relative à l'aide à la jeunesse" (Doc. parl., Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 1990-91, B-31/1) et L. 22.469/9 sur une proposition d'ordonnance "relative à l'aide à la jeunesse" (Doc. parl., Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 1992-93, B-47/1).

En vertu de l'article ... (135) de la Constitution et des articles 60 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la Commission communautaire commune est l'autorité chargée, pour la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, d'exercer les compétences non dévolues aux Communautés dans les matières personnalisables.

Suivant ... (l'article 128, § 2, de la Constitution), les décrets par lesquels les Communautés française et flamande règlent les matières personnalisables n'ont force de loi dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale qu'à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre Communauté.

Il s'ensuit que la Commission communautaire commune est, dans la sphère des matières personnalisables, compétente en ce qui concerne les mesures qui s'adressent, soit aux personnes, soit aux institutions n'appartenant pas exclusivement à une Communauté (1).

A contrario, les Communautés n'ont pas la compétence de régler, pour la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, les mesures directement applicables aux personnes.

Dans cette région, la Commission communautaire commune est, dès lors, à l'exclusion des Communautés, exclusivement compétente pour régler la protection judiciaire des jeunes en difficulté, lorsque cette protection constitue une matière personnalisable".

Dans l'avis L. 22.468/9, précité, le Conseil d'Etat a souligné qu'il ne revient pas à la Commission communautaire commune de prévoir des règles fixant des critères sur la base desquels un enfant ou un jeune dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale est réputé appartenir à l'une

---

(1) Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 10/59b-456/4, p. 48; Doc. parl., Sénat, 1988-89, n° 514/2, p. 45.

ou à l’autre Communauté (1) afin de pouvoir déterminer ainsi la réglementation applicable en matière d’assistance à la jeunesse.

Dans l’avis L. 22.469/9, susvisé, il a été observé qu’"il n’est pas au pouvoir de la Commission communautaire commune de charger de missions qu’elle détermine des institutions qui sont organisées ou agréées et subventionnées par l’une ou l’autre des communautés" et que "la Commission communautaire commune ne peut recourir aux services de ces institutions qu’en concluant avec les Communautés concernées un accord de coopération".

Il résulte des avis cités que la Commission communautaire commune tient des dispositions précitées de la Constitution et des lois spéciales la compétence d’élaborer une réglementation entièrement autonome en matière de protection judiciaire des jeunes en difficulté, sans devoir faire appel à cet effet à des services de la Communauté française ou flamande, ou à des institutions ressortissant à ou agréés par ces Communautés. Une réglementation qui fait néanmoins appel à ces services et institutions requiert non seulement la conclusion préalable d’un accord de coopération, mais suscite en outre des problèmes en ce qui concerne les critères sur la base desquels les services ou institutions de l’une ou de l’autre Communauté seront désignés et quant aux règles à appliquer par ces services et institutions.

---

(1) La Communauté française et la Communauté flamande ne peuvent d’ailleurs pas davantage fixer de tels critères.

3. Ainsi qu’il appert des avis précités, il ne revient pas à la Commission communautaire commune de créer l’"instance administrative bruxelloise de coordination", qui comprendrait respectivement des fonctionnaires de la Communauté française et de la Communauté flamande, ni de confier des missions à cette "instance" (1) ou à d’autres services des Communautés, sauf conclusion préalable d’un accord de coopération. La simple fixation des "modalités de fonctionnement" de cette instance de coordination dans l’accord de coopération (visé à l’article 2, 1°, in fine, de la proposition), accord qui reste à être conclu, n’est d’ailleurs pas suffisante.

Dès lors que la création et les missions de l’instance de coordination susvisée constituent un élément essentiel de la proposition, le Conseil d’Etat juge inutile d’examiner de plus près les autres dispositions de la proposition.

---

(1) La proposition ne précise d’ailleurs pas quel sera le statut de cette "instance", à savoir s’il s’agit d’un service ressortissant à la Commission communautaire commune, ou d’une personne morale distincte, etc. ...

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs : kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,
staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer : A. ALEN,
Monsieur :
Mevrouw : Y. MERCHIERS,
Madame :
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :
griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.