

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Justice, le 27 juin 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de loi "modifiant les articles 49, alinéa 2, et 52, alinéa 4, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse", a donné le 19 juillet 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 27 juni 2000 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een wetsontwerp "tot wijziging van de artikelen 49, lid 2, en 52, lid 4, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming", heeft op 19 juli 2000 het volgende advies gegeven :

I. Portée de l'avant-projet de loi

La loi en projet modifie les articles 49, alinéa 2, et 52, alinéa 4, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

L'article 52, alinéa 4, dispose :

"Lorsque le tribunal de la jeunesse est saisi du cas d'une personne ayant commis avant l'âge de dix-huit ans un fait qualifié infraction et qui a dépassé cet âge au cours de la procédure, il peut ordonner ou maintenir des mesures provisoires jusqu'à ce que l'intéressé ait atteint l'âge de vingt ans.".

L'interprétation des mots "a dépassé cet âge au cours de la procédure" suscite quelque difficulté. Les uns estiment qu'il importe peu que la procédure ait ou non commencé avant le moment où la personne en cause a atteint l'âge de dix-huit ans, pourvu que l'acte qualifié infraction ait été commis par elle avant ce moment. D'autres, au contraire, et notamment la Cour d'appel de Gand, sont d'avis que la personne, qui était mineure au moment où elle a commis le fait qualifié infraction, mais qui est majeure au moment de la réquisition du ministère public, ne peut plus être soumise au régime des mesures provisoires, le juge d'instruction et le juge de la jeunesse étant sans pouvoir à cet égard.

Les dispositions en projet ont pour objectif de permettre à la fois au juge d'instruction et au tribunal de la jeunesse de décider respectivement de mesures de garde ou de mesures provisoires à l'égard d'une personne ayant

.../...

commis, avant l'âge de dix-huit ans, un fait qualifié infraction, même si les poursuites sont engagées après que cette personne a atteint l'âge de dix-huit ans.

II. Répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les communautés en matière de protection de la jeunesse

1. En vertu de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes pour la protection de la jeunesse en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire.

Toutefois, l'Etat fédéral reste, notamment, compétent pour l'organisation des juridictions de la jeunesse, leur compétence territoriale et la procédure devant celles-ci ainsi que pour la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction.

La question que soulève la loi en projet est de savoir si l'Etat fédéral est compétent dans le cadre de la loi du 8 avril 1965, précitée, pour autoriser des mesures provisoires qui pourraient être prises à l'égard de personnes ayant commis une infraction alors qu'elles étaient mineures, mais qui, au moment de la saisine du tribunal de la jeunesse, sont devenues majeures.

Il y a lieu d'examiner cette question à la lumière d'un arrêt de la Cour d'arbitrage, n° 2/92 du 15 janvier 1992, qui se prononce sur un recours en annulation de

.../...

l'article 45 de la loi du 19 janvier 1990 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile, introduit par l'Exécutif flamand, à l'occasion duquel, par cet arrêt, la Cour a déterminé la portée de l'article 5, § 1er, II, 6°, d), de la loi spéciale précitée, l'Exécutif flamand contestant la compétence du législateur fédéral pour prendre des mesures de protection de la jeunesse à l'égard de jeunes majeurs.

La Cour s'est ainsi prononcée :

"1.B.2. Sur le plan de la protection judiciaire de la jeunesse, l'autorité nationale est donc demeurée compétente, entre autres, pour ce qui concerne la "détermination" des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction.

En vertu de l'article 5, § 1er, II, 6°, d), de la loi spéciale précitée, l'autorité nationale est dès lors restée compétente pour définir le contenu des mesures susdites. La détermination de la durée de ces mesures constitue un élément de ce contenu. Les Communautés sont en revanche compétentes pour l'infrastructure au sein de laquelle lesdites mesures seront exécutées.

En permettant aux tribunaux de la jeunesse de laisser se poursuivre après la majorité de l'intéressé les mesures judiciaires en cause, le législateur national a édicté une réglementation relative à la durée de ces mesures et est resté dans le cadre de sa compétence, même si la décision a été prise à la requête du mineur. Même dans ce cas, il s'agit de la prolongation d'une mesure judiciaire décidée par le tribunal de la jeunesse, à l'égard d'un mineur ayant commis un fait qualifié infraction, en sorte qu'il n'est nullement empiété sur le domaine de la protection sociale de la jeunesse, qui relève intégralement de la compétence des Communautés.

.../...

1.B.3. La circonstance qu'en vertu des dispositions contestées, les mesures de protection de la jeunesse peuvent être maintenues après que l'âge de la majorité a été atteint, et sont donc applicables à des majeurs, est sans pertinence en l'espèce : d'une part, la mesure est prise sur la base d'un fait ayant été commis pendant la minorité - élément qui justifie la compétence du tribunal de la jeunesse et l'imposition d'une mesure de protection de la jeunesse - et, d'autre part, la nature de cette mesure n'est pas modifiée par l'accession à la majorité, les dispositions querellées visant à assurer la continuité de l'aide et de l'assistance par la protection judiciaire de la jeunesse.

...

1.B.5. Il résulte de ce qui précède que le législateur national était compétent pour adopter les dispositions entreprises des paragraphes 1er et 2 de l'article 37bis (de la loi du 8 avril 1965, précitée).

...".

La Cour d'arbitrage juge donc que l'article 5, § 1er, II, 6°, d), de la loi spéciale, précitée, autorise le législateur fédéral à prendre des mesures de protection de la jeunesse à l'égard de personnes majeures, pour autant qu'elles aient été mineures au moment des faits.

Eu égard à l'objet des modifications en projet, il y a lieu de reconnaître, dans le cas présent, la compétence du législateur fédéral.

2. Cependant, en vertu de l'article 6, § 3bis, 4°, de la loi spéciale, précitée, une concertation entre l'autorité fédérale et les gouvernements de communautés doit avoir lieu pour "la détermination et la bonne fin des

.../...

mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction".

Etant donné qu'il a été démontré ci-dessus que les dispositions en projet pouvaient être prises par le législateur fédéral sur la base de l'article 5, § 1er, II, 6°, d), de la loi spéciale, précitée, il convient, dès lors, de respecter le prescrit de l'article 6, § 3bis, 4°, de la loi spéciale, précitée, et d'organiser une concertation avec les communautés au sujet de la loi en projet (1). Or, il n'apparaît pas, des documents transmis au Conseil d'Etat, que cette concertation ait eu lieu (2).

En conséquence, la saisine de la section de législation du Conseil d'Etat est prématurée.

-
- (1) L'attention de l'auteur du projet est attirée, une nouvelle fois, sur l'arrêt n° 2/92, 2.B.2. à 2.B.4. de la Cour d'arbitrage qui a notamment annulé l'article 45 de la loi du 19 janvier 1990 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile (c'est-à-dire l'article 37bis de la loi du 8 avril 1965, précitée) au motif que le législateur fédéral n'avait pas respecté l'article 6, § 3bis, 4°, de la loi spéciale, une concertation préalable avec les communautés n'ayant pas eu lieu.
- (2) A cet égard, l'inspecteur des Finances, dans son avis du 21 mars 2000, et le ministre du budget s'interrogent sur l'application de l'article 6, § 3bis, 4°, de la loi spéciale, précitée.

I. Strekking van het voorontwerp van wet

De ontworpen wet wijzigt de artikelen 49, tweede lid, en 52, vierde lid, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming.

Artikel 52, vierde lid, bepaalt :

"Wanneer bij de jeugdrechtbank de zaak aanhangig is van een persoon die vóór de leeftijd van achttien jaar een als misdrijf gekwalificeerd feit heeft gepleegd, en die deze leeftijd overschreden heeft tijdens de rechtspleging, kan die jeugdrechtbank voorlopige maatregelen opleggen of handhaven die uiterlijk kunnen duren tot de betrokkene de leeftijd van twintig jaar heeft bereikt.".

De interpretatie van de woorden "die deze leeftijd overschreden heeft tijdens de rechtspleging" levert enige moeilijkheden op. Sommigen vinden dat het er weinig toe doet of de rechtspleging al dan niet aangevat is voordat de betrokkene de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, op voorwaarde dat hij het als misdrijf gekwalificeerd feit daarvóór heeft gepleegd. Anderen daarentegen, en inzonderheid het hof van beroep te Gent, zijn van mening dat ten aanzien van een persoon die als minderjarige een als misdrijf gekwalificeerd feit heeft gepleegd maar die op het ogenblik van het instellen van de vordering van het openbaar ministerie reeds meerderjarig is, geen voorlopige maatregelen meer kunnen worden opgelegd, aangezien de onderzoeksrechter en de jeugdrechter daartoe niet bevoegd zijn.

.../...

De ontworpen bepalingen hebben tot doel zowel de onderzoeksrechter als de jeugdrechtbank de mogelijkheid te geven om iemand die vóór de leeftijd van achttien jaar een als misdrijf gekwalificeerd feit heeft gepleegd, respectievelijk maatregelen van bewaring of voorlopige maatregelen op te leggen, zelfs als de vervolging wordt ingesteld nadat betrokkene de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt.

II. Verdeling van de bevoegdheden inzake jeugdbescherming tussen de federale Staat en de gemeenschappen

1. Krachtens artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de gemeenschappen bevoegd inzake jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming.

De federale Staat blijft evenwel inzonderheid bevoegd voor de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten, alsook voor de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

Bij de ontworpen wet rijst de vraag of de federale Staat in het kader van de voornoemde wet van 8 april 1965 bevoegd is om voorlopige maatregelen toe te staan die zouden kunnen worden genomen ten aanzien van personen die een misdrijf hebben gepleegd toen ze minderjarig waren maar die, op het ogenblik dat de zaak aanhangig wordt gemaakt bij de jeugdrechtbank, reeds meerderjarig zijn.

.../...

Die vraag moet worden onderzocht in het licht van arrest nr. 2/92 d.d. 15 januari 1992 waarin het Arbitragehof uitspraak doet over een beroep tot vernietiging van artikel 45 van de wet van 19 januari 1990 tot verlaging van de leeftijd van burgerlijke meerderjarigheid tot achttien jaar, ingesteld door de Vlaamse Executieve, naar aanleiding waarvan het Hof met dat arrest de strekking van artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de voornoemde bijzondere wet heeft bepaald, aangezien de Vlaamse Executieve aanvocht dat de federale wetgever bevoegd was om jeugdbeschermingsmaatregelen te nemen ten aanzien van meerderjarige jongeren.

Het Hof heeft zich als volgt uitgesproken :

"1.B.2. De nationale overheid is bijgevolg op het domein van de gerechtelijke jeugdbescherming onder meer bevoegd gebleven voor de "opgave" van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarige personen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

Krachtens artikel 5, § 1, II, 6°, d), van voormelde bijzondere wet, is de nationale overheid dus bevoegd gebleven voor de inhoudelijke omschrijving van die maatregelen. De bepaling van de duur van die maatregelen is een element van die inhoudelijke omschrijving. De Gemeenschappen daarentegen zijn bevoegd voor de infrastructuur waarin die maatregelen worden ten uitvoer gelegd.

Door de jeugdrechtbanken de mogelijkheid te bieden om de bovenbedoelde gerechtelijke maatregelen te laten doorlopen na de meerderjarigheid, heeft de nationale wetgever een regeling getroffen met betrekking tot de duur van die maatregelen en is hij binnen zijn bevoegdheid gebleven, zelfs al is de beslissing op verzoek van de minderjarige genomen. Ook in dat geval gaat het om de verlenging van een gerechtelijke maatregel waarover door de jeugdrechtbank is beslist, ten aanzien van een

.../...

minderjarige die een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd, zodat het terrein van de sociale jeugdbescherming, die in haar geheel tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen behoort, geenszins wordt betreden.

1.B.3. De omstandigheid dat jeugdbeschermingsmaatregelen krachtens de bestreden bepalingen na het bereiken van de meerderjarigheid kunnen behouden blijven, en dus van toepassing zijn op meerderjarigen, is niet terzake dienend : eensdeels wordt de maatregel opgelegd op basis van een feit dat tijdens de minderjarigheid is gepleegd - omstandigheid die de bevoegdheid van de jeugdrechtbank en het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel wettigt -, anderdeels wordt de aard van die maatregel niet gewijzigd door het bereiken van de meerderjarigheid en beogen de bestreden bepalingen de continuïteit van de hulp- en bijstandsverlening door de gerechtelijke jeugdbescherming te bewerkstelligen.

...

1.B.5. Uit wat voorafgaat volgt dat de nationale wetgever bevoegd was om de bestreden bepalingen van paragrafen 1 en 2 van artikel 37bis (van de voormelde wet van 8 april 1965) aan te nemen.

...".

Het Arbitragehof oordeelt dus dat artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de voormelde bijzondere wet de federale wetgever machtigt om jeugdbeschermingsmaatregelen te nemen ten aanzien van meerderjarigen, op voorwaarde dat deze op het ogenblik van de feiten minderjarig waren.

Gelet op de strekking van de ontworpen wijzigingen moet in het onderhavige geval worden erkend dat de federale wetgever bevoegd is.

.../...

2. Krachtens artikel 6, § 3bis, 4°, van de voormelde bijzondere wet moet tussen de federale overheid en de gemeenschapsregeringen evenwel overleg worden gepleegd over "de opgave en de opvolging van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd".

Aangezien hierboven is aangetoond dat de ontworpen bepalingen op basis van artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de voornoemde bijzondere wet door de federale wetgever kunnen worden uitgevaardigd, moet dus het bepaalde in artikel 6, § 3bis, 4°, van de genoemde bijzondere wet worden in acht genomen en met de gemeenschappen over de ontworpen wet worden overlegd (1). Uit de stukken die aan de Raad van State zijn overgezonden, blijkt evenwel niet dat dit overleg heeft plaatsgehad (2).

Bijgevolg is de adviesaanvraag bij de afdeling wetgeving van de Raad van State voorbarig.

-
- (1) De steller van het ontwerp wordt nogmaals attent gemaakt op arrest nr. 2/92, 2.B.2. tot 2.B.4., waarbij het Arbitragehof inzonderheid artikel 45 van de wet van 19 januari 1990 tot verlaging van de leeftijd van burgerlijke meerderjarigheid tot achttien jaar (namelijk artikel 37bis van de genoemde wet van 8 april 1965) heeft vernietigd, op de grond dat de federale wetgever zich niet had gehouden aan artikel 6, § 3bis, 4°, van de bijzondere wet, aangezien geen voorafgaand overleg met de gemeenschappen was gepleegd.
- (2) In dat verband plaatsen de inspecteur van financiën, in zijn advies van 21 maart 2000, en de minister van Begroting, vraagtekens bij de toepassing van artikel 6, § 3bis, 4°, van de voormelde bijzondere wet.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

premier président,
eerste voorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,
J. KIRKPATRICK,

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

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordina-
tion a été rédigée et exposée
par Mme I. LEYSEN, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door Mevr. I. LEYSEN,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS