ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.467/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 31 octobre 2001, conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas huit jours, sur une proposition de loi "modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse" ainsi que sur les amendements à cette proposition (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n^{os} 942/1-2 et 942/3), a donné le 9 novembre 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.467/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 31 oktober 2001 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, overeenkomstig artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming" en over de amendementen op dat wetsvoorstel (Parl. St., Kamer, 2000-2001, nrs. 942/1-2 en 942/3), heeft op 9 november 2001 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE

1. Par une lettre du 30 octobre 2001, le Président de la Chambre des représentants sollicite l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, dans un délai ne dépassant pas huit jours, sur le texte d'une proposition de loi "modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse" (1), ainsi que sur quatre amendements à cette proposition de loi (2), en faisant application de l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Aux termes de cette disposition, l'examen de la section de législation délibérant en chambres réunies, se limite aux questions relatives aux compétences respectives de l'Etat fédéral, des communautés et des régions qui sont posées par les textes en projet.

Bien que les textes ainsi soumis à la section de législation soulèvent d'autres questions importantes, celles-ci ne seront pas abordées dans le présent avis compte tenu de ce que le Président de la Chambre des représentants a demandé qu'il soit fait application de l'article 85bis précité.

PORTEE DE LA PROPOSITION DE LOI ET DES AMENDEMENTS

2. La proposition de loi soumise pour avis a un triple objet.

2.1. Elle tend en premier lieu à habiliter les juridictions pénales à se dessaisir, sous certaines conditions et par décision motivée, du dossier d'une personne majeure sur le plan pénal qui n'a pas atteint l'âge de vingt ans au moment du jugement et qui n'a pas encore fait l'objet d'une condamnation pénale définitive et à le renvoyer au ministère public aux fins de réquisitions devant le tribunal de la jeunesse tendant à imposer une mesure de protection de la jeunesse, lorsqu'elles estiment qu'il n'est pas souhaitable de poursuivre cette personne devant les juridictions pénales (article 2).

---

(1) Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 942/1-2.

(2) Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 942/3.

2.2. La proposition tend ensuite à compléter l'article 37, § 2, 4°, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse afin de permettre au tribunal de la jeunesse de décider que le jeune concerné qui a commis un fait qualifié d'infraction soit placé au sein d'une communauté sécurisée d'une section d'éducation fermée organisée par les communautés. Une telle mesure pourrait être prise lorsque le jeune en question "constitue un danger réel et pressant pour la sécurité de la société" (article 3, A) et B)).

2.3. Enfin, la proposition vise à instaurer une nouvelle mesure "axée sur la réparation du dommage occasionné à la victime ou à la société" et consistant, dans les limites des conditions définies par la proposition, en l'accomplissement d'un travail d'intérêt général non rémunéré, d'un travail rémunéré pendant une période à déterminer par le tribunal, dans un établissement qu'il désigne et, enfin, en la réparation du dommage occasionné par le paiement d'un montant déterminé par le tribunal de la jeunesse (article 3, C)). La mesure de réparation ne peut être imposée que moyennant l'accord exprès de l'intéressé et peut éventuellement être combinée avec une autre mesure.

3.1. Les amendements 1 et 2 tendent à supprimer les articles 2 et 3 de la proposition de loi dont il est question au point 2.

3.2. L'amendement n° 3 tend à prévoir la possibilité de prendre une "mesure provisoire de protection sociale" à l'égard des mineurs visés à l'article 36, alinéa 1er, 4°, de la loi du 8 avril 1965 qui sont âgés de plus de douze ans au moment où ils ont commis le fait qualifié d'infraction. Cette mesure provisoire est exécutée dans un établissement fédéral fermé.

L'imposition d'une telle mesure est subordonnée à un certain nombre de conditions matérielles et formelles, notamment à la condition que la mesure soit absolument nécessaire à la préservation de la sécurité publique. La personne qui fait l'objet d'une telle mesure peut être remise en liberté provisoire moyennant le respect d'une ou de plusieurs conditions définies dans la proposition.

3.3. L'amendement n° 4 tend à donner au tribunal de la jeunesse la possibilité de prononcer une sanction à l'égard des personnes qui lui sont déférées. Cette sanction peut consister soit en un travail d'intérêt général, soit en une amende lorsque l'intéressé est âgé de plus de seize ans et dispose de ressources financières propres.

.../...

L'amendement détermine en outre les modalités relatives aux sanctions mises en place et prévoit également que le Roi organise notamment l'agrément et le subventionnement des services qui assurent le suivi des sanctions.

COMPETENCE DU LEGISLATEUR FEDERAL

Observations générales

4. Conformément à l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi du 8 août 1988, la protection de la jeunesse relève de la compétence des communautés, "en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire" mais à l'exception, notamment, de "l'organisation des juridictions de la jeunesse, de leur compétence territoriale et de la procédure devant ces juridictions" (article 5, § 1er, II, 6°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980) et de "la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction" (article 5, § 1er, II, 6°, d) de la loi précitée).

Pour ce qui concerne cette dernière exception, il y a lieu de rappeler l'article 6, § 3bis, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel les gouvernements concernés des communautés et l'autorité fédérale se concertent sur "la détermination et la bonne fin des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction" [(3)].

---

(3) L'obligation de concertation s'applique également aux initiatives parlementaires. Dans ce cas, la concertation a lieu selon les règles prévues par le règlement de la Chambre législative concernée, conformément à l'article 6, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980.

5. La protection de la jeunesse est une matière qui a été confiée aux communautés dans le cadre de leurs compétences en matière d'aide aux personnes. Comme l'a indiqué la Cour d'arbitrage (4), elle revêt toujours essentiellement une finalité d'aide et d'assistance, même lorsqu'elle présente un caractère contraignant. Bien qu'il puisse, dans la définition des mesures de protection de la jeunesse susceptibles d'être prises à l'égard de mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction - matière relative à la protection de la jeunesse restée par voie d'exception de la compétence fédérale - être, dans une certaine mesure, tenu compte du souci de préserver la sécurité publique (5), encore faut-il que ces mesures se caractérisent néanmoins de manière substantielle par la finalité évoquée ci-dessus, pour pouvoir être qualifiées de mesures s'inscrivant dans le cadre de la protection de la jeunesse au sens de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 (6). Seule cette finalité peut en effet justifier que ces mesures définies par le législateur fédéral soient exécutées dans des structures relevant de la compétence des communautés en vertu de la compétence qui leur est dévolue en matière de protection de la jeunesse dans le cadre de l'aide aux personnes.

6. Les observations ci-dessus ne permettent toutefois pas de conclure que l'autorité fédérale ne serait pas habilitée à concevoir la réponse de la société à la délinquance juvénile autrement que par l'adoption de mesures de protection de la jeunesse, notamment par la mise en place d'un système de sanctions pour jeunes ou de mesures axées sur la réparation. Dans ce cas, ce n'est plus en vertu de la compétence dont il est, par dérogation à la compétence de principe des communautés, investi en ce qui concerne la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction (article 5, § 1er, II, 6°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980), que le législateur intervient, mais en vertu de la compétence résiduaire qui lui revient aussi longtemps que l'article 35 de la Constitution n'est pas entré en vigueur.

---

(4) Voir Cour d'arbitrage, n° 66, 30 juin 1988, cons. 2.B.

(5) Rapport ANTOINE-UYTTENDAELE, Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, p. 111.

(6) Rapport CEREXHE-ERDMAN, Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 405/4, p. 68.

C'est précisément parce qu'une telle intervention est étrangère à la matière de la protection de la jeunesse que les sanctions ou mesures de réparation à prendre par le tribunal de la jeunesse ne peuvent être exécutées dans des structures relevant des communautés ou ne peuvent y faire l'objet d'un accompagnement et que, le cas échéant, il conviendra à cet effet de faire intervenir des structures relevant de l'autorité fédérale. Dans le prolongement de ce qui vient d'être relevé, l'obligation de concertation visée à l'article 6, § 3bis, 4°, ne s'applique pas, étant donné que les sanctions ou mesures de réparation définies par le législateur fédéral ne sont pas des mesures au sens de cette disposition [(7)], ce qui entraîne également la disparition de la raison d'être de cette obligation de concertation qui vise à aligner la politique relative à ces mesures sur la politique concernant les structures dans lesquelles elles doivent être exécutées.

Examen de la proposition de loi

7. L'article 2 de la proposition de loi qui permet aux tribunaux répressifs de se dessaisir du dossier d'une personne majeure sur le plan pénal, mais qui n'a pas atteint l'âge de vingt ans, en vue de réquisitions devant le juge de la jeunesse (cf. point 2.1 ci-dessus) - et qui touche par conséquent à l'âge de la majorité pénale - ne pose pas de problème à l'égard des règles fixées pour la détermination des différentes compétences de l'Etat fédéral et des communautés.

L'autorité fédérale est en effet restée compétente pour déterminer l'âge de la majorité pénale et, par conséquent, pour y prévoir des exceptions ainsi que pour étendre, dans ce cadre, la compétence du tribunal de la jeunesse.

8.1. Le placement au sein d'une communauté sécurisée d'une section d'éducation fermée, visé à l'article 3, A) et B), de la proposition (cf. point 2.2 ci-dessus), est instauré comme une modalité de la mesure, visée à l'article 37, § 2, 4°, de la loi du 8 avril 1965, consistant à confier une personne à une institution publique d'observation et d'éducation sous surveillance ou au groupe des institutions publiques d'observation et d'éducation sous

(7) Cette disposition fait elle-même référence à la notion de mesures telle qu'elle figure à l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

surveillance, qui est une mesure de garde, de préservation et d'éducation [8]. Dans les développements relatifs à la proposition, on souligne toutefois la nécessité de prendre des mesures sévères à l'encontre d'un groupe "de jeunes qui présentent un danger réel et pressant pour la société" et d'"insister davantage sur l'aspect sécurité". Ce commentaire indique que l'introduction de la disposition s'inspire d'une logique pénale.

Il appartient au législateur d'opérer un choix clair quant à la nature exacte de la mesure. Ce choix ne demeure pas sans effet sur le plan de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les communautés.

8.2. Si l'on choisit de donner au placement au sein d'une communauté sécurisée une finalité d'assistance et de définir en conséquence la mesure dans ce sens, même s'il est tenu compte dans une certaine mesure du souci de la sécurité publique, le législateur fédéral agit alors en vertu de la compétence qui lui est attribuée par l'article 5, § 1er, II, 6°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de déterminer les "mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction". Etant donné que le législateur fédéral est compétent pour définir le contenu de ces mesures [9], y compris les conditions dans lesquelles elles peuvent être prises [10], il peut conférer au tribunal de la jeunesse la compétence de décider que l'intéressé à l'égard duquel la mesure visée à l'article 37, § 2, 4°, est imposée, sera placé au sein d'une communauté sécurisée d'une section d'éducation fermée organisée par les autorités compétentes des communautés et il peut fixer les conditions qui doivent être remplies pour pouvoir décider d'un tel placement.

Lorsque l'autorité fédérale intervient en vertu de la compétence qui lui est attribuée par l'article 5, § 1er, II, 6°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980, les autorités concernées doivent se concerter, comme il a été rappelé au point 4, à propos du projet d'introduction ou de modification de mesures touchant à la protection de la jeunesse. Etant donné qu'il s'agit en l'espèce d'une initiative parlementaire déposée à la Chambre des

---

(8) Article 37, § 1er, de la loi du 8 avril 1965; voir également Cour d'arbitrage, n° 66, 30 juin 1988, cons. 16.B.3.

(9) Voir Cour d'arbitrage, n° 2/92, 15 janvier 1992, cons. 1.B.2.

(10) Voir Cour d'arbitrage, n° 4/93, 21 janvier 1993, cons. B.6.

représentants et, qu'en vertu de l'article 6, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980, la concertation doit dès lors avoir lieu selon les règles fixées dans le règlement de l'assemblée législative concernée, cette concertation doit, dans l'hypothèse examinée, intervenir selon les règles fixées dans le règlement de la Chambre des représentants.

A cet égard, l'article 65bis de ce règlement porte ce qui suit :

"1. Si une proposition de loi concerne une matière pour laquelle une procédure de coopération avec les gouvernements de communauté ou de région est prescrite (...), le président de la Chambre demande au premier ministre de transmettre le texte de cette proposition au(x) président(s) du ou des gouvernement(s) de communauté et/ou de région concerné(s).

La procédure est entamée au moment où la proposition est mise à l'ordre du jour de la commission.

(...)

2. La procédure de coopération prescrite ne suspend pas la discussion en commission. Le vote final en commission ne peut cependant intervenir qu'après que le(s) gouvernement(s) de communauté et/ou de région a (ont) transmis ses (leurs) observations écrites ou - en l'absence de réponse - au plus tôt trentre jours après la demande du président de la Chambre au premier ministre.

(...)".

Il ne ressort d'aucune pièce transmise au Conseil d'Etat, section de législation, que la procédure de concertation visée à l'article 65bis aurait été entamée.

Cette procédure devra donc être entamée sans délai si les dispositions à introduire doivent effectivement être considérées comme concernant une mesure au sens de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le Conseil d'Etat, section de législation, estime à cet égard utile de rappeler l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage qui s'énonce comme suit :

"Pour l'application des articles 1er et 26, § 1er, sont considérées comme règles visées au 1° de ces deux dispositions, la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords

communs et les propositions prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92bis de ladite loi, ainsi que par la loi spéciale sur le financement des Communautés et Régions ou par toute autre loi prise en exécution des articles 59bis, 59ter, 107quater, 108ter et 115 de la Constitution".

Il ressort de cette disposition que les règles qui obligent l'Etat, les communautés et les régions à observer dans l'exercice de leurs compétences les modes de collaboration qui y sont énumérés, doivent être considérées comme des règles attributives de compétences dont la méconnaissance est de nature à pouvoir entraîner l'annulation par la Cour d'arbitrage de la norme législative concernée [(11)].

8.3. Si la mesure de placement proposée au sein d'une communauté sécurisée d'une section d'éducation fermée est essentiellement caractérisée par une finalité de sécurité de la société, alors que la finalité d'assistance est absente ou d'ordre uniquement secondaire, cette mesure devrait alors être considérée comme une sanction plutôt que comme une mesure de protection de la jeunesse et le législateur fédéral n'interviendrait plus en vertu de sa compétence relative à la définition des mesures liées à la protection de la jeunesse à l'égard de mineurs qui ont commis un fait qualifié d'infraction.

Dans l'hypothèse susvisée, l'obligation de concertation prévue à l'article 6, § 3bis, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas applicable.

Si le législateur entend insister sur la finalité de sécurité de la société, la sanction à instaurer ne peut être inscrite à l'article 37, § 2, de la loi du 8 avril 1965, étant donné que cette disposition définit les "mesures de garde, de préservation et d'éducation" qui, sur le plan de la répartition des compétences, doivent être qualifiées de "mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction".

Il convient également d'attirer l'attention sur le fait que la sanction ne peut alors être exécutée dans une structure qui relève de la compétence des communautés, étant donné que cette compétence concerne uniquement l'exécution de mesures dans lesquelles est présente une composante essentiellement liée à l'assistance.

---

(11) Voir Cour d'arbitrage, n° 2/92, 15 janvier 1992, cons. 2.B.1.

8.4. Le nouvel alinéa proposé pour l'article 37, § 2, 4° (article 3, B), de la proposition) fait référence aux "personnes visées au § 1er" (de l'article 37 de la loi du 8 avril 1965), à savoir aux "personnes qui [...] sont déférées [au tribunal de la jeunesse]". Même s'il résulte de l'article 3, A), de la proposition que le placement au sein d'une communauté sécurisée d'une section d'éducation fermée peut uniquement être ordonné à l'égard des mineurs visés à l'article 36, alinéa 1er, 4°, de la loi du 8 avril 1965 - à savoir les mineurs déférés au tribunal de la jeunesse du chef d'un fait qualifié d'infraction -, il est néanmoins préférable, par souci de sécurité juridique, de faire également état, dans l'alinéa à ajouter au 4° de l'article 37, § 2, de la loi du 8 avril 1965, des "personnes visées à l'article 36, alinéa 1er, 4°" (12).

9.1. L'article 3, C), de la proposition, qui insère un 5° dans l'article 37, § 2, de la loi du 8 avril 1965, vise à instaurer une mesure "axée sur la réparation du dommage occasionné à la victime ou à la société" (voir point 2.3. ci-dessus). Le texte actuel de la loi du 8 avril 1965 prévoit déjà la possibilité d'imposer à l'intéressé la condition consistant à "accomplir une prestation éducative ou philanthropique", dans le cadre de la mesure de mise sous surveillance effectuée par le service social compétent, visée à l'article 37, § 2, 2°.

S'il s'agit seulement de dissocier ces prestations des mesures de mise sous surveillance, au sens de l'article 37, § 2, 2°, de la loi relative à la protection de la jeunesse, de sorte qu'elles puissent être imposées à titre de mesures autonomes, et de préciser davantage le contenu de ces prestations, la mesure à instaurer peut être considérée comme une mesure que le législateur fédéral peut instaurer en vertu de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Dans ce cas, la mesure devra toutefois être soumise à l'obligation de concertation définie aux points 4 et 8.2. ci-dessus.

L'insertion de la mesure proposée dans l'article 37, § 2, de la loi du 8 avril 1965, qui définit, ainsi qu'il a déjà été observé, les "mesures de garde, de préservation et

(12) La référence à l'article 37, § 1er, qui doit être lue en combinaison avec l'article 36 de la loi du 8 avril 1965, pourrait, prise à la lettre, être source de confusion en ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale au motif que les 1°, 2° et 3° de l'article 36 de la loi du 8 avril 1965 n'y ont pas encore été abrogés, contrairement à ce qui est le cas pour les Communautés française, flamande et germanophone.

d'éducation", pourrait laisser à penser que la mesure à instaurer doit effectivement être qualifiée comme telle.

Or, la mesure est qualifiée de "mesure de réparation" et les développements font une distinction entre la mesure de réparation proposée et d'autres mesures, dont notamment celles qui sont "axée(s) (...) sur l'éducation et/ou la sécurisation". L'alinéa 3 du 5°, à insérer, de l'article 37, § 2, de la loi du 8 avril 1965, fait même mention d'une "sanction" (13).

Ici aussi, il convient de faire la clarté sur la nature précise de la mesure. Ce n'est que si cette mesure n'est pas conçue comme une mesure d'aide ou d'éducation, ce qui implique qu'elle ne figure plus à l'article 37, § 2, de la loi du 8 avril 1965, qu'il ne faut pas mener de concertation avec les communautés au sujet de son instauration.

9.2. L'article 37, § 2, 5°, alinéa 3, proposé, impose au tribunal de la jeunesse une obligation de motivation spéciale, en le contraignant à décrire le dommage occasionné par le mineur ainsi que les raisons de l'application d'une "sanction" déterminée.

Le législateur fédéral peut, lorsque la mesure doit être qualifiée de mesure de protection de la jeunesse, imposer cette obligation de motivation sur la base de l'article 5, § 1er, II, 6°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, qui, dans le cadre de la compétence relative à la protection de la jeunesse, réserve notamment la procédure devant les juridictions de la jeunesse à l'autorité fédérale. Si sa qualification est autre, l'instauration de cette obligation se fondera sur la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

9.3. L'article 3, D), de la proposition ne pose pas de problème de compétence. Le législateur fédéral peut déterminer l'effet du statut militaire sur les mesures qu'il définit.

---

(13) Dans les développements, il est cependant suggéré de ne précisément pas considérer la mesure comme une sanction.

Examen des amendements

10. Les amendements n[os] 1 et 2 ne soulèvent pas de question quant à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les communautés.

11.1. L'amendement n° 3 (voir point 3.2. ci-dessus) revient à organiser un régime de détention provisoire pour les délinquants mineurs. La mesure qui peut être imposée dans le cadre de ce régime, est dès lors qualifiée de "mesure (...) de protection sociale" (en néerlandais : "maatregel van maatschappelijke beveiliging") et est assortie de conditions relatives à la sécurité publique. Les développements montrent également qu'un souci de sécurité de la société sous-tend la mesure.

La mesure provisoire envisagée n'est donc pas une mesure telle que celles visées à l'article 5, § 1[er], II, 6°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980, mais une mesure instaurée sur la base de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale(14). Par conséquent, une telle mesure doit être exécutée dans des institutions qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. En outre, l'instauration de cette mesure de sécurité ne doit pas faire l'objet d'une concertation avec les gouvernements de communauté.

Le législateur fédéral est bien entendu également compétent pour fixer les règles de procédure à suivre pour infliger la mesure visée.

11.2. Dans le cadre du régime de détention provisoire envisagé pour les délinquants mineurs, la possibilité de mettre l'intéressé en liberté provisoire est également prévue à condition qu'il respecte une ou plusieurs des conditions décrites dans l'amendement.

Certaines de ces conditions, notamment celles décrites aux 3° à 5° de l'article 52quater, § 5, proposé, de la loi du 8 avril 1965, font référence à des types de formation et à l'assistance relevant de la compétence des communautés. Cette formation ou cette assistance ne sont toutefois pas réglées : les dispositions proposées se limitent à

(14) Afin de ne pas créer de confusion avec les mesures de protection de la jeunesse, mieux vaut dès lors abandonner la dénomination de "mesure".

assortir la mise en liberté provisoire de la condition consistant à se soumettre à cette formation ou cette assistance. Les dispositions proposées n'affectent donc pas les conditions d'octroi et le contenu de la formation ou de l'assistance visée, et elles ne tendent pas à imposer une quelconque obligation aux structures qui fournissent la formation ou l'assistance. Par conséquent, elles n'empiètent pas sur la sphère de compétences des communautés.

Si, toutefois, un rôle actif devait être attribué aux structures précitées afin de faire fonctionner efficacement le régime proposé de la mise en liberté provisoire, par exemple en instaurant une obligation de rapport ou d'avis, il faudra à cet effet conclure un accord de coopération [(15)]. En effet, l'autorité fédérale ne peut confier unilatéralement à des structures qui relèvent de la compétence des communautés, des tâches s'inscrivant dans le cadre de l'application de la réglementation qu'elle élabore en matière de mise en liberté provisoire de mineurs, soupçonnés d'avoir commis un fait qualifié d'infraction.

12. L'amendement n° 4 (voir point 3.3. ci-dessus), vise à instaurer deux sanctions que le tribunal de la jeunesse pourrait prononcer à l'encontre "de la personne qui lui a été déférée".

12.1. Dans les développements, il est souligné qu'il s'agit là d'une réaction à un comportement du délinquant, réaction qui se caractérise principalement par sa nature répressive, et que cette réaction doit être considérée comme une sanction à part entière.

L'amendement n° 4 ne trouve dès lors pas son fondement, quant à la compétence, dans l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, mais bien dans la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Les auteurs de l'amendement se fondent donc à juste titre sur le fait que les services qui assurent le suivi des sanctions proposées, relèvent de l'autorité fédérale et doivent par conséquent être reconnus et subventionnés par l'autorité fédérale.

---

(15) Pour conclure un tel accord de coopération, les autorités concernées pourraient s'inspirer des accords de coopération du 8 octobre 1998 relatifs à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel (Moniteur belge, 11 septembre 1999).

En outre, il découle de la qualification de sanction que l'obligation de concertation, énoncée à l'article 6, § 3bis, 4°, n'est pas applicable, en sorte que l'amendement n° 4 ne doit pas faire l'objet d'une concertation avec les gouvernements de communauté compétents.

Il y a cependant lieu de préciser, dans le texte de l'article 37bis, § 1er, proposé, que les sanctions ne peuvent être infligées qu'à l'égard des personnes visées à l'article 36, alinéa 1er, 4°.

12.2. L'article 37bis, § 3, proposé, de la loi du 8 avril 1965 charge le "service social compétent" d'examiner préalablement la situation de l'intéressé avant la prononciation de la sanction.

Dans la mesure où les termes "service social compétent" feraient référence à un service social relevant de l'une des communautés, il faut observer, qu'abstraction faite de la question de la délimitation exacte des compétences de l'autorité fédérale et des communautés en ce qui concerne les services sociaux auprès des tribunaux de la jeunesse, il n'appartient en tout cas pas au législateur fédéral de confier à un service communautaire une mission qui ne relève pas de la protection de la jeunesse.

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. Met een brief van 30 oktober 2001 vraagt de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers de afdeling wetgeving van de Raad van State om binnen een termijn van niet meer dan acht dagen advies uit te brengen over de tekst van een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming [(1)], alsook over vier amendementen op dat voorstel van wet [(2)], met toepassing van artikel 85bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Luidens die bepaling onderzoekt de afdeling wetgeving, die beraadslaagt in verenigde kamers, alleen de problemen in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, die de ontworpen teksten doen rijzen.

Hoewel de teksten die aldus aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, andere belangrijke vragen doen rijzen, worden deze in dit advies niet behandeld, gelet op het gegeven dat de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers toepassing van het voormelde artikel 85bis heeft gevraagd.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL EN DE AMENDEMENTEN

2. Het om advies voorgelegde voorstel van wet heeft een drievoudig voorwerp.

2.1. Eerstens beoogt het voorstel aan de strafgerechten de bevoegdheid te verlenen een bij hen aanhangig gemaakt dossier van een strafrechtelijk meerderjarige die op het ogenblik van de berechting de leeftijd van twintig jaar niet heeft bereikt en voorheen nog niet definitief strafrechtelijk werd veroordeeld, onder bepaalde voorwaarden bij een gemotiveerde beslissing uit handen te geven en naar het openbaar ministerie door te verwijzen met het oog op het instellen van een vordering voor de jeugdrechtbank tot het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel, wanneer een vervolging voor de strafrechtbanken niet wenselijk wordt geacht (artikel 2).

---

(1) Parl. St., Kamer, 2000-2001, nr. 942/1-2.

(2) Parl. St., Kamer, 2000-2001, nr. 942/3.

2.2. Tweedens beoogt het voorstel artikel 37, § 2, 4°, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming aan te vullen teneinde aan de jeugdrechtbank de mogelijkheid te bieden de betrokken jongere die een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd te plaatsen in een beveiligde leefgroep van een gesloten opvoedingsafdeling, georganiseerd door de gemeenschappen. Die maatregel zou kunnen worden genomen wanneer de betrokken jongere "een reëel en acuut gevaar uitmaakt voor de veiligheid van de samenleving" (artikel 3, A) en B)).

2.3. Ten slotte beoogt het voorstel de invoering van een nieuwe maatregel "gericht op het herstel van de schade aangericht aan het slachtoffer of de maatschappij" en bestaande, binnen de in het voorstel beschreven voorwaarden, uit het verrichten van een onbetaalde gemeenschapsdienst, uit het verrichten van betaalde arbeid gedurende een door de jeugdrechtbank te bepalen periode in een door haar aangewezen instelling en ten slotte uit het vergoeden van de aangebrachte schade door het betalen van een door de jeugdrechtbank bepaald bedrag (artikel 3, C)). De herstelmaatregel kan slechts worden opgelegd mits de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene, en kan eventueel worden gecombineerd met een andere maatregel.

3.1. De amendementen 1 en 2 beogen de weglating van de artikelen 2 en 3 van het sub 2 beschreven wetsvoorstel.

3.2. Het amendement nr. 3 beoogt de invoering van een "voorlopige maatregel van maatschappelijke beveiliging", die kan worden genomen ten aanzien van minderjarigen bedoeld in artikel 36, eerste lid, 4°, van de wet van 8 april 1965 die ouder zijn dan twaalf jaar op het ogenblik van het plegen van het als misdrijf omschreven feit. Deze voorlopige maatregel wordt uitgevoerd in een federale gesloten instelling.

Het opleggen van de maatregel is aan een aantal inhoudelijke en procedurele voorwaarden verbonden, onder meer aan de voorwaarde dat de maatregel volstrekt noodzakelijk is voor de bescherming van de openbare veiligheid. De persoon die aan de maatregel is onderworpen, kan in voorlopige vrijheid worden gesteld mits het naleven van één of meer, in het voorstel omschreven voorwaarden.

3.3. Het amendement nr. 4 beoogt de jeugdrechtbank de mogelijkheid te verschaffen een sanctie uit te spreken ten aanzien van de voor haar gebrachte personen. Die sanctie kan ofwel bestaan uit een taak in dienst van de gemeenschap, of uit een geldboete wanneer de betrokkene ouder is dan zestien jaar en over eigen financiële middelen beschikt.

Het amendement bevat voorts nadere regels met betrekking tot de ingevoerde sancties en bepaalt ook dat, onder meer, de erkenning en subsidiëring van de diensten die de opvolging van de sancties verzekeren, door de Koning worden geregeld.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE WETGEVER

Algemene beschouwingen

4. Krachtens artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, zijn de gemeenschappen bevoegd voor de jeugdbescherming, "met inbegrip van de sociale en de gerechtelijke jeugdbescherming", maar met uitzondering van, onder meer, "de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten" (artikel 5, § 1, II, 6°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en de "opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd" (artikel 5, § 1, II, 6°, d), van die wet).

Met betrekking tot deze laatste uitzondering dient artikel 6, § 3bis, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in herinnering te worden gebracht, naar luid waarvan de betrokken gemeenschapsregeringen en de federale overheid overleg plegen 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" [(3)].

---

(3) De overlegverplichting geldt ook ten aanzien van parlementaire initiatieven. In dat geval vindt het overleg op grond van artikel 6, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 plaats volgens de regelen bepaald in het reglement van de betrokken wetgevende vergadering.

5. De aangelegenheid van de jeugdbescherming is aan de gemeenschappen overgedragen binnen het raam van hun bevoegdheden inzake bijstand aan personen. Zoals het Arbitragehof heeft aangegeven [4], heeft zij altijd essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening, ook wanneer ze van dwingende aard is. Al kan bij de omschrijving van de jeugdbeschermingsmaatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd - een aangelegenheid van jeugdbescherming die bij wijze van uitzondering tot de federale bevoegdheid is blijven behoren - in een zekere mate rekening worden gehouden met de zorg om de openbare veiligheid te vrijwaren [5], toch dienen die maatregelen, om te kunnen worden gekwalificeerd als maatregelen die deel uitmaken van de aangelegenheid van de jeugdbescherming in de zin van artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op een substantiële wijze de zo-even aangegeven finaliteit te bezitten [6]. Het is overigens enkel dat laatste gegeven dat kan verantwoorden waarom die door de federale wetgever omschreven maatregelen worden uitgevoerd in voorzieningen ten aanzien waarvan de gemeenschappen bevoegd zijn op grond van de hen binnen het raam van de bijstand aan personen toegewezen bevoegdheid inzake jeugdbescherming.

6. Uit wat voorafgaat mag evenwel niet worden afgeleid dat de federale overheid niet bevoegd zou zijn om de maatschappelijke reactie op jeugddelinquentie op een andere wijze op te vatten dan door te voorzien in jeugdbeschermings-maatregelen, met name door het instellen van een systeem van een jeugdsanctierecht of van op herstel gerichte maatregelen. De federale wetgever treedt alsdan evenwel niet meer op krachtens de hem, als uitzondering op de principiële bevoegdheid van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming verleende bevoegdheid inzake de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd (artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), maar op grond van de residuaire bevoegdheid die hem toekomt tot zolang artikel 35 van de Grondwet niet in werking is getreden.

---

(4) Arbitragehof, nr. 66, 30 juni 1988, overw. 2. B.

(5) Verslag ANTOINE-UYTTENDAELE, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/6, p. 111.

(6) Verslag CEREXHE-ERDMAN, Parl. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/4, p. 68.

Juist omdat een zodanig optreden vreemd is aan de aangelegenheid van de jeugdbescherming, kunnen de door de jeugdrechtbank te nemen sancties of herstelmaatregelen niet worden uitgevoerd in of worden begeleid door voorzieningen die vallen onder de bevoegdheid van de gemeenschappen, maar zullen hiertoe, in voorkomend geval, voorzieningen moeten worden ingeschakeld die ressorteren onder de federale overheid. In de lijn van wat zo-even werd opgemerkt, is de in artikel 6, § 3bis, 4°, bedoelde overlegverplichting niet van toepassing aangezien de door de federale wetgever omschreven sancties of herstelmaatregelen geen maatregelen zijn als bedoeld in die bepaling [7] en bijgevolg ook de bestaansreden wegvalt van de overlegverplichting, die het beleid inzake die maatregelen beoogt af te stemmen op het beleid met betrekking tot de voorzieningen waarin die maatregelen moeten worden uitgevoerd.

Onderzoek van het wetsvoorstel

7. Artikel 2 van het wetsvoorstel, dat voorziet in de mogelijkheid van een uithandengeving door de strafrechtbanken van een strafrechtelijk meerderjarige die de leeftijd van twintig jaar niet heeft bereikt met het oog op een vordering voor de jeugdrechtbank (zie hiervoren sub 2.1) - en bijgevolg raakt aan de leeftijd van strafrechtelijke meerderjarigheid -, doet geen problemen rijzen ten aanzien van de regels vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen.

De federale overheid is immers bevoegd gebleven om de leeftijd van de strafrechtelijke meerderjarigheid te bepalen, en bijgevolg om uitzonderingen erop in te stellen en binnen het raam hiervan de bevoegdheid van de jeugdrechtbank te verruimen.

8.1. De in artikel 3, A) en B), van het voorstel beoogde plaatsing in een beveiligde leefgroep van een gesloten opvoedingsafdeling (zie hiervoren sub 2.2) wordt ingevoerd als een modaliteit van de in artikel 37, § 2, 4°, van de wet van 8 april 1965 bedoelde maatregel van het toevertrouwen aan een openbare instelling voor observatie en opvoeding onder toezicht of aan de groep openbare instellingen voor observatie en

---

(7) Die bepaling refereert zelf aan het begrip maatregelen in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

opvoeding onder toezicht, die een maatregel van bewaring, behoeding en opvoeding is [8]. In de toelichting bij het voorstel wordt evenwel de noodzaak benadrukt van een stringent optreden ten aanzien van een "groep jongeren die een reëel en accuut gevaar uitmaken voor de maatschappij" en wordt vooropgesteld dat "het beveiligingsaspect gaat primeren". Die toelichting doet ervan blijken dat de invoering van de bepaling wordt ingegeven vanuit een strafrechtelijke logica.

Het staat aan de wetgever een duidelijke keuze te maken omtrent de juiste aard van de maatregel. Die keuze blijft niet zonder gevolgen op het vlak van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen.

8.2. Indien ervoor wordt geopteerd aan de plaatsing in een beveiligde leefgroep een hulpverlenende finaliteit te geven en de maatregel in die zin te omschrijven, ook al wordt in zekere mate rekening gehouden met de zorg voor de openbare veiligheid, dan treedt de federale wetgever op krachtens artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat hem bevoegdheid verleent met betrekking tot de "opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd". Aangezien de federale wetgever bevoegd is om de inhoud van die maatregelen te omschrijven [9], met inbegrip van de voorwaarden waaronder zij kunnen worden genomen [10], vermag de federale wetgever de jeugdrechtbank de bevoegdheid te verlenen om te beslissen dat de betrokkene ten aanzien waarvan de in artikel 37, § 2, 4°, bedoelde maatregel wordt opgelegd, zal worden opgenomen in een beveiligde leefgroep van een gesloten opvoedingsafdeling zoals georganiseerd door de bevoegde gemeenschapsoverheden, en vermag hij de voorwaarden te bepalen die moeten zijn vervuld om tot zulk een opneming te kunnen beslissen.

Wanneer de federale overheid optreedt op grond van de haar door artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekende bevoegdheid, dient, zoals sub 4 in herinnering werd gebracht, tussen de betrokken overheden overleg te

---

(8) Artikel 37, § 1, van de wet van 8 april 1965; zie ook Arbitragehof, nr. 66, 30 juni 1988, overw. 16.B.3.

(9) Arbitragehof, nr. 2/92, 15 januari 1992, overw. 1.B.2.

(10) Arbitragehof, nr. 4/93, 21 januari 1993, overw. B.6.

worden gepleegd omtrent de voorgenomen invoering of wijziging van jeugdbeschermingsmaatregelen. Aangezien het te dezen gaat om een parlementair initiatief dat in de Kamer van volksvertegenwoordigers is ingediend, en derhalve het overleg krachtens artikel 6, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient plaats te vinden volgens de regels bepaald in het reglement van de betrokken wetgevende vergadering, dient dat overleg, in de besproken hypothese, plaats te vinden volgens de regels bepaald in het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Te dien aanzien bepaalt artikel 65bis van dat reglement :

"1. Indien een wetsvoorstel een aangelegenheid betreft waarvoor een procedure van samenwerking met de gewest- of gemeenschapsregeringen is voorgeschreven (...), verzoekt de voorzitter van de Kamer de eerste minister de tekst over te zenden aan de voorzitter(s) van de betrokken gewest- en/of gemeenschapsregering(en).

De procedure wordt ingezet op het ogenblik dat het voorstel op de agenda van de commissie wordt geplaatst.

(...)

2. De voorgeschreven samenwerkingsprocedure schort de bespreking in commissie niet op. De eindstemming in commissie kan evenwel maar plaatsgrijpen nadat de betrokken gewest- en/of gemeenschapsregering(en) haar (hun) schriftelijke opmerkingen heeft (hebben) teruggezonden, of - bij ontstentenis van antwoord - ten vroegste dertig dagen na het verzoek van de voorzitter van de Kamer aan de eerste minister.

(...)".

Uit geen van de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, bezorgde stukken blijkt dat de in het aangehaalde artikel 65bis bedoelde overlegprocedure is aangevat.

Die procedure zal derhalve, indien de in te voeren bepalingen effectief moeten worden beschouwd als betrekking hebbend op een maatregel in de zin van artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, onverwijld dienen te worden opgestart.

De Raad van State, afdeling wetgeving, acht het nuttig om in dit verband artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof in herinnering te brengen, dat luidt :

> "Voor de toepassing van de artikelen 1 en 26, § 1, worden als regels bedoeld in 1° van deze twee bepalingen, beschouwd het overleg, de betrokkenheid, het geven van inlichtingen, de adviezen, de eensluidende adviezen, de akkoorden, de gemeenschappelijke akkoorden en de voorstellen waarvan sprake is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis van de voornoemde wet uitgezonderd, alsook in de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten of in elke andere wet genomen ter uitvoering van de artikelen 59bis, 59ter, 107quater, 108ter en 115 van de Grondwet".

Uit die bepaling vloeit voort dat de regels die de Staat, de gemeenschappen en de gewesten verplichten tot de daarin opgesomde vormen van samenwerking bij het uitoefenen van hun bevoegdheden, moeten worden beschouwd als bevoegdheidsbepalende regels, waarvan de miskenning van die aard is dat zij de vernietiging door het Arbitragehof tot gevolg kan hebben van de betrokken wetgevende norm [(11)].

8.3. Indien de voorgestelde maatregel van opneming in een beveiligde leefgroep van een gesloten opvoedingsafdeling essentieel wordt gekenmerkt door een finaliteit van beveiliging van de samenleving, terwijl de hulpverlenende finaliteit niet of slechts in tweede orde aanwezig zou zijn, zou die maatregel eerder als een sanctie dan als een jeugdbeschermingsmaatregel moeten worden beschouwd, en zou de federale wetgever niet langer optreden op grond van zijn bevoegdheid tot het omschrijven van jeugdbeschermingsmaatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

In de bedoelde hypothese is de overlegverplichting bedoeld in artikel 6, § 3bis, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet van toepassing.

Mocht de wetgever de finaliteit van beveiliging van de samenleving willen benadrukken, dan kan de in te voeren sanctie niet worden opgenomen in artikel 37, § 2, van de wet van 8 april 1965, aangezien in die bepaling "maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding" worden omschreven, die bevoegdheidsrechtelijk dienen te

---

(11) Zie Arbitragehof, nr. 2/92, 15 januari 1992, overw. 2.B.1.

worden gekwalificeerd als "maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd".

De aandacht moet er eveneens op worden gevestigd dat de sanctie dan niet kan worden uitgevoerd in een voorziening die binnen de bevoegdheid van de gemeenschappen valt, aangezien die bevoegdheid enkel betrekking heeft op de uitvoering van maatregelen waarbij een essentieel hulpverlenende component aanwezig is.

8.4. In het voorgestelde nieuwe lid van artikel 37, § 2, 4° (artikel 3, B), van het voorstel), wordt verwezen naar de in "§ 1 (van artikel 37 van de wet van 8 april 1965) bedoelde personen", zijnde de "voor (de jeugdrechtbank) gebrachte personen". Al volgt uit artikel 3, A), van het voorstel dat de opneming in een beveiligde leefgroep van een gesloten opvoedingsafdeling enkel kan worden bevolen ten aanzien van de in artikel 36, eerste lid, 4°, van de wet van 8 april 1965 bedoelde minderjarigen - minderjarigen ten aanzien waarvan voor de jeugdrechtbank een vordering wordt ingesteld wegens een als misdrijf omschreven feit -, toch verdient het, omwille van de rechtszekerheid, de voorkeur om ook in het aan 4° van artikel 37, § 2, van de wet van 8 april 1965 toe te voegen lid gewag te maken van de "in artikel 36, eerste lid, 4°, bedoelde personen" [(12)].

9.1. Artikel 3, C), van het voorstel, dat aan artikel 37, § 2, van de wet van 8 april 1965 een 5° toevoegt, beoogt een maatregel in te voeren "gericht op het herstel van de schade aangericht aan het slachtoffer of de maatschappij" (zie hiervoren sub 2.3). Reeds in de huidige tekst van de wet van 8 april 1965 is in de mogelijkheid voorzien om, binnen het raam van de in artikel 37, § 2, 2°, bedoelde maatregel van toezicht door de bevoegde sociale dienst, aan de betrokkene de voorwaarde op te leggen om een "prestatie van opvoedkundige of filantropische aard te leveren".

---

(12) De verwijzing naar artikel 37, § 1, dat moet worden gelezen in samenhang met artikel 36 van de wet van 8 april 1965, zou, naar de letter genomen, met betrekking tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad onduidelijkheid kunnen creëren omdat 1°, 2° en 3° van artikel 36 van de wet van 8 april 1965 aldaar, in tegenstelling met wat het geval is in de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap, nog niet zijn opgeheven.

Mocht het enkel in de bedoeling liggen zulke prestaties los te koppelen van de maatregelen van ondertoezichtstelling als bedoeld in artikel 37, § 2, 2°, van de jeugdbeschermingswet, zodat ze als een autonome maatregel kunnen worden opgelegd, en die prestaties inhoudelijk nader te omschrijven, dan kan de in te voeren maatregel worden beschouwd als een maatregel die door de federale wetgever kan worden ingevoerd op grond van artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dat geval dient de maatregel evenwel te worden onderworpen aan de sub 4 en 8.2 omschreven overlegverplichting.

Het opnemen van de voorgestelde maatregel in artikel 37, § 2, van de wet van 8 april 1965, waarin, zoals reeds is opgemerkt, de "maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding" worden omschreven, zou erop kunnen wijzen dat de in te voeren maatregel effectief als zodanig moet worden gekwalificeerd.

Daartegenover staat echter dat de maatregel een "herstelmaatregel" wordt genoemd en dat in de toelichting een onderscheid wordt gemaakt tussen de voorgestelde herstelmaatregel en andere maatregelen, onder meer die welke een "opvoedkundig en/of beveiligend karakter" hebben. In het derde lid van het in te voegen 5° van artikel 37, § 2, van de wet van 8 april 1965 wordt zelfs gewag gemaakt van een "sanctie" [(13)].

Ook hier dient duidelijkheid te worden geschapen over de juiste aard van de maatregel. Enkel wanneer die maatregel niet zou worden opgevat als een maatregel van hulpverlenende of opvoedkundige aard, wat impliceert dat hij niet langer wordt opgenomen in artikel 37, § 2, van de wet van 8 april 1965, dient over de invoering ervan geen overleg met de gemeenschappen te worden gevoerd.

9.2. In het voorgestelde artikel 37, § 2, 5°, derde lid, wordt aan de jeugdrechtbank een bijzondere motiveringsverplichting opgelegd, door die rechtbank te verplichten de door de minderjarige aangerichte schade te omschrijven en de redenen te vermelden waarom een welbepaalde "sanctie" wordt opgelegd.

---

(13) In de toelichting wordt echter vooropgesteld dat de maatregel juist niet mag worden beschouwd als een sanctie.

Die motiveringsverplichting kan, wanneer de maatregel moet worden gekwalificeerd als een jeugdbeschermingsmaatregel, door de federale wetgever worden opgelegd op grond van artikel 5, § 1, II, 6°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat, binnen het raam van de bevoegdheid inzake jeugdbescherming, onder meer, de rechtspleging voor de jeugdgerechten aan de federale overheid voorbehoudt. In het geval van een andere kwalificatie zal het opleggen van die verplichting gebaseerd zijn op de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

9.3. Artikel 3, D), van het voorstel doet geen bevoegdheidsproblemen rijzen. De federale wetgever vermag te bepalen welke het gevolg is van de militaire status ten aanzien van de door hem omschreven maatregelen.

Onderzoek van de amendementen

10. De amendementen nrs. 1 en 2 doen geen vragen rijzen met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de gemeenschappen.

11.1. Amendement nr. 3 (zie hiervoren sub 3.2) komt erop neer dat een systeem van voorlopige hechtenis voor minderjarige delinquenten wordt georganiseerd. De maatregel die binnen het raam van dit systeem kan worden opgelegd, wordt dan ook een "maatregel van maatschappelijke beveiliging" genoemd en wordt gekoppeld aan voorwaarden die betrekking hebben op de openbare veiligheid. Ook uit de toelichting blijkt dat de zorg om de beveiliging van de samenleving ten grondslag ligt van de maatregel.

De bedoelde voorlopige maatregel van maatschappelijke beveiliging is dan ook geen maatregel als bedoeld bij artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar een maatregel die wordt ingevoerd op grond van de residuaire bevoegdheid van de federale overheid [(14)]. Een dergelijke maatregel dient bijgevolg te worden uitgevoerd in instellingen die onder de bevoegdheid van de federale overheid ressorteren. Over het invoeren van die beveiligingsmaatregel dient daarenboven geen overleg te worden gepleegd met de gemeenschapsregeringen.

---

(14) Om geen verwarring te stichten met de jeugdbeschermingsmaatregelen wordt dan ook best afgezien van de benaming "maatregel".

De federale wetgever is uiteraard ook bevoegd om de procedureregels te bepalen die moeten worden gevolgd bij het opleggen van de bedoelde beveiligingsmaatregel.

11.2. Binnen het raam van het opgezette systeem van voorlopige hechtenis voor minderjarige delinquenten, wordt ook voorzien in de mogelijkheid om de betrokkene in voorlopige vrijheid te stellen mits hij één of meer van de in het amendement omschreven voorwaarden naleeft.

Bepaalde van die voorwaarden, namelijk deze omschreven in 3° tot 5° van het voorgestelde artikel 52quater, § 5, van de wet van 8 april 1965, verwijzen naar vormen van vorming en bijstand die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren. Die vorming of bijstand worden evenwel niet geregeld : de voorgestelde bepalingen beperken zich ertoe de voorlopige invrijheidstelling te koppelen aan de voorwaarde zich te onderwerpen aan die vorming of bijstand. De voorgestelde bepalingen laten aldus de toekenningsvoorwaarden en de inhoudelijke invulling van de bedoelde vorming of bijstand onverlet, en zij beogen niet enige verplichting op te leggen aan de voorzieningen die de vorming of de bijstand verschaffen. Zij betreden bijgevolg het bevoegdheidsgebied van de gemeenschappen niet.

Wanneer evenwel een actieve rol aan de genoemde voorzieningen zou worden toebedeeld teneinde het voorgestelde systeem van voorlopige invrijheidstelling op een efficiënte wijze te doen functioneren, bijvoorbeeld door het instellen van een rapportage- of adviesverplichting, zal daartoe een samenwerkingsakkoord dienen te worden gesloten [(15)]. De federale overheid vermag immers voorzieningen die ressorteren onder de bevoegdheid van de gemeenschappen niet op een eenzijdige wijze te belasten met taken binnen het raam van de toepassing van de door haar uitgevaardigde regelgeving inzake voorlopige invrijheidstelling van minderjarigen die van het plegen van een als misdrijf omschreven feit worden verdacht.

12. Het amendement nr. 4 (zie hiervoren, sub 3.3) strekt tot de invoering van twee sancties die de jeugdrechtbank zou kunnen uitspreken tegen "de voor haar gebrachte persoon".

[(15)] Voor het sluiten van zulk een samenwerkingsakkoord zouden de betrokken overheden zich kunnen inspireren op de samenwerkingsakkoorden van 8 oktober 1998 inzake de begeleiding en de behandeling van daders van seksueel misbruik (Belgisch Staatsblad, 11 september 1999).

12.1. In de toelichting wordt benadrukt dat aldus een reactie op delinquent gedrag beoogd wordt waarvan het hoofdzakelijke kenmerk bestraffend is en dat die reactie moet worden beschouwd als een volwaardige sanctie.

Amendement nr. 4 vindt dan ook bevoegdheidsrechtelijk niet zijn grondslag in artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar wel in de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. De indieners van het amendement gaan er dan ook terecht van uit dat de diensten die de opvolging van de voorgestelde sancties verzekeren, tot de federale bevoegdheid behoren en bijgevolg dienen te worden erkend en gesubsidieerd door de federale overheid.

Uit de kwalificatie als sanctie vloeit bovendien voort dat de overleg-verplichting van artikel 6, § 3bis, 4°, niet toepasselijk is, zodat over het amendement nr. 4 geen overleg dient te worden gepleegd met de bevoegde gemeenschapsregeringen.

Wel dient in de tekst van het voorgestelde artikel 37bis, § 1, te worden verduidelijkt dat de sancties enkel kunnen worden opgelegd ten aanzien van de in artikel 36, eerste lid, 4°, bedoelde personen.

12.2. Het voorgestelde artikel 37bis, § 3, van de wet van 8 april 1965 belast de "bevoegde sociale dienst" met een voorafgaand onderzoek naar de situatie van de betrokkene vooraleer de sanctie wordt opgelegd.

In zoverre met de term "bevoegde sociale dienst" zou worden verwezen naar een sociale dienst die afhangt van één van de gemeenschappen, dient te worden opgemerkt dat, daargelaten de vraag naar de juiste afbakening van de bevoegdheden van de federale overheid en de gemeenschappen inzake de sociale diensten bij de jeugdrechtbanken, het in ieder geval niet aan de federale wetgever toekomt een gemeenschapsdienst te belasten met een taak die geen uitstaans heeft met de jeugdbescherming.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	Y. KREINS	président de chambre,
de Heren		kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	F. DELPÉRÉE, H. COUSY, A. SPRUYT, B. GLANSDORFF,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames	F. LIEVENS,	greffiers,
Mevrouwen	B.VIGNERON,	griffiers.

Les rapports ont été présentés par Mme P. VANDERNACHT et M. W. PAS, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH et Mme A.-F. BOLLY, référendaires adjoints.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de MM. J. SMETS et J. JAUMOTTE.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. P.VANDERNACHT en de H. W. PAS, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH en Mevr. A.F. BOLLY, adjunct-referendarissen.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heren J. SMETS et J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

F. LIEVENS

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

Y. KREINS