

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 37.475/VR/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 37.475/VR/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers, op 24 juni 2004 door de Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, bevoegd voor de Bijstand aan personen verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake hulpverlening aan jongeren", heeft op 27 juli 2004 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies des vacations, saisi par les Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour l'Aide aux personnes, le 24 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune relatif à l'aide à la jeunesse", a donné le 27 juillet 2004 l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Draagwijdte en situering van het voorontwerp

Het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe in te stemmen met het samenwerkingsakkoord inzake hulpverlening aan jongeren tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Met dit akkoord moet de ordonnantie van 29 april 2004 inzake hulpverlening aan jongeren uitwerking kunnen hebben. Deze ordonnantie legt voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, de voorwaarden vast voor een optreden van de jeugdrechtbank en de maatregelen - die opgesomd worden in de artikelen 10 tot 12 ervan - die zij mag treffen ten aanzien van een jongere van wie de rechtbank, overeenkomstig artikel 8 van die ordonnantie, vaststelt dat zijn gezondheid of veiligheid onmiddellijk en ernstig in het gedrang is en voor wie de hulpverlening aan jongeren die eerder in aanmerking moest worden genomen, geweigerd is of mislukt.

In het samenwerkingsakkoord wordt met toepassing van artikel 13 van de ordonnantie bepaald aan welke instellingen en diensten de tenuitvoerlegging van de door de jeugdrechtbank genomen maatregelen wordt toevertrouwd. Daartoe worden in artikel 1 van het samenwerkingsakkoord de verschillende diensten genoemd die door de Franse en de Vlaamse Gemeenschap ter beschikking worden gesteld van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en wordt bepaald dat die terbeschikkingstelling geschiedt

"...binnen de perken van de reglementeringen die eigen zijn aan elk der voornoemde Gemeenschappen, en dit onder meer op het vlak van de duur van de uit te voeren maatregelen".

In artikel 2 van het samenwerkingsakkoord wordt overigens bepaald dat de Franse en de Vlaamse Gemeenschap de kosten dragen verbonden aan het ten laste nemen van een jongere door de diensten opgesomd in artikel 1 ervan.

Onderzoek van het samenwerkingsakkoord

Naleving van de bevoegdheidsregels

1. De doelstelling van de ordonnantie van 29 april 2004, in samenhang met het samenwerkingsakkoord, bestaat erin de regelgeving inzake bijzondere hulpverlening aan Brusselse jongeren, op te nemen in de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, dat de tenuitvoerlegging van de maatregelen inzake bijzondere hulpverlening geschiedt binnen instellingen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en dat voor die instellingen respectievelijk de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap geldt.

In advies 35.921/3, dat gegeven is op 14 oktober 2003, over een voorontwerp van ordonnantie inzake hulpverlening aan jongeren ⁽¹⁾, dat de ordonnantie van 29 april 2004 geworden is, wordt reeds bepaald dat deze werkwijze conform de bevoegdheidsverdelende bepalingen is.

Wat de verdeling van de bevoegdheden betreft, behoort een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de regels inzake bijzondere hulpverlening aan jongeren die van toepassing zijn op jongeren en anderzijds de regels voor de instellingen die belast zijn met de bijzondere hulpverlening aan jongeren.

Wat de eerste categorie regels betreft, is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd ⁽²⁾, terwijl voor de tweede categorie elke gemeenschap

⁽¹⁾ Gedr. St., Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zitting 2003-2004, nr. B-133.

⁽²⁾ "De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is dus bevoegd om binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad de gerechtelijke bescherming van jongeren in moeilijkheden te regelen" (voornoemd advies 35.921/3, met verwijzing naar de adviezen 22.468/9 (Gedr.St., Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zitting 1990-1991, nr. B 31/1) en 22.469/9 (Gedr. St., Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zitting 1992-1993, nr. B 47/2)).

op zich bevoegd is, voor zover het gaat om instellingen die uitsluitend tot één gemeenschap behoren.

Zoals de afdeling Wetgeving heeft gesteld, kan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen beroep doen op de diensten van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap of op instellingen die behoren tot of erkend zijn door die één van die gemeenschappen zonder dat op voorhand een samenwerkingsakkoord is gesloten ⁽³⁾.

Het samenwerkingsakkoord mag geen afbreuk doen aan deze bevoegdheidsverdeling. Met een samenwerkingsakkoord kunnen verschillende overheidsinstanties samen een beleid voeren ⁽⁴⁾, ondanks hun uitsluitende bevoegdheden die ze volledig behouden. Wanneer een samenwerkingsakkoord wordt gesloten mag dat niet leiden tot een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden onder de betrokken overheidsinstanties ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Zie het voornoemde advies 35.921/3, met verwijzing naar het voornoemde advies 22.469/9 en naar advies 25.058/8, gegeven op 7 mei 1996 over een voorstel van ordonnantie "inzake de jeugdbijstand" (Gedr. St., Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zitting 1995-1996, nr. B-11).

⁽⁴⁾ Zie advies 28.396/3, gegeven op 27 oktober 1998, over een voorontwerp van decreet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 9 december 1997 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de wijze van omslag van de kosten van de gewestelijke ontvangers en de wijze van de inhouding van de bijdrage in die kosten door de besturen" (Gedr. St., Vlaams parl., 1998-1998, nr. 1264/1, blz. 13-15).

⁽⁵⁾ Zie Arbitragehof, 3 maart 1994, nr. 17/94, overweging B.5.3. Zie eveneens de adviezen 30.037/2, gegeven op 24 mei 2000, over een voorontwerp van decreet "portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles" (Gedr. St., Franse Gemeenschapsraad, zitting 1999-2000, nr. 95); 31.341/VR, gegeven op 28 februari 2001, over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad" (een door de Senaat geamendeerd ontwerp) (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, zitting 1999-2000, nr. 774/1); 32.371/VR, gegeven op 23 oktober 2001, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS" (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, zitting 2001-2002, nr. 1463/1, blz. 9-15).

Door een samenwerkingsakkoord kunnen de betrokken overheidsinstanties elkaar verplichten om, bij de uitoefening van hun bevoegdheden, rekening te houden met de manier volgens welke de andere overheidsinstanties hun bevoegdheden zullen uitoefenen.

Artikel 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

"De terbeschikkingstelling van de voorzieningen door de Franse en Vlaamse Gemeenschap gebeurt binnen de perken van de reglementeringen die eigen zijn aan elk der voornoemde Gemeenschappen, en dit onder meer op het vlak van de duur van de uit te voeren maatregelen."

De formulering van dat tweede lid mag echter niet tot gevolg hebben dat de betrokken jongere volledig valt onder de toepassing van de gemeenschapsdecreten, inzonderheid wat betreft de duur van de maatregelen die hem worden opgelegd. Artikel 11 van de ordonnantie van 29 april 2004 bepaalt de maximumduur van de maatregelen ⁽⁶⁾. Die regels moeten volledig van toepassing blijven op de jongere, ongeacht de inhoud van de decreten van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap terzake.

De jongere blijft immers onder de bevoegdheid vallen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, ongeacht de plaats waar de maatregel wordt uitgevoerd ⁽⁷⁾.

Concreet houdt dit in dat een jongere voor wie de regels van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie gelden, onder de toepassing zal vallen van de toepasselijke communautaire voorschriften, in de instelling waar hij geplaatst zal worden. De instelling waarin een Brusselse jongere wordt geplaatst, zal rekening moeten

⁽⁶⁾ Aldus zijn bijvoorbeeld, krachtens artikel 11, § 1, van de ordonnantie van 29 april 2004, de afdwingbare pedagogische maatregelen die genomen worden door de jeugdrechtbank en die genoemd worden in artikel 10, § 1, van de voornoemde ordonnantie, in het geval dat daartoe besloten is tijdens de voorbereidende fase van de rechtspleging, "... beperkt tot zes maanden tenzij, op verzoek van de jongere, van zijn familie of van zijn naasten, ze vooraf bij vonnis worden verlengd voor een of meerdere periodes die de dag van rechtspleging ten gronde niet overschrijden". Zo ook is, krachtens artikel 11, § 3, eerste lid, van de ordonnantie, "... de duur van de maatregelen bedoeld in artikel 10, § 1, (...) beperkt tot maximum één jaar, te rekenen vanaf de dag dat de maatregel door de jeugdrechtbank wordt getroffen".

⁽⁷⁾ Voornoemd advies 35.921/3, gegeven op 14 oktober 2003, opm. 5.2.

houden met de ordonnantie van 29 april 2004 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijvoorbeeld met de artikelen 5 tot 7 van die ordonnantie.

2. In advies 35.921/3, over het ontwerp dat de ordonnantie van 29 april 2004 is geworden, heeft de Raad van State inzonderheid het volgende opgemerkt:

"5. Bijzonder aan het ontwerp is dat het een autonome regeling bevat, maar dat de uitvoering van de maatregelen die door de jeugdrechtbank kunnen worden opgelegd, slechts zal kunnen geschieden door "diensten die door een bevoegde autoriteit zijn erkend" (artikel 13, tweede lid). Aangezien artikel 13, eerste lid, voor de uitvoering van de bedoelde maatregelen verwijst naar een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, moeten onder deze diensten dus niet enkel diensten erkend door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, maar ook diensten erkend door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap worden begrepen. In de memorie van toelichting wordt trouwens uitdrukkelijk gesproken van het opdragen van taken aan instellingen georganiseerd of erkend door de gemeenschappen (commentaar bij artikel 13).

In het ontwerp van samenwerkingsakkoord dat bij het dossier gevoegd is, wordt in artikel 1 concreet bepaald welke voorzieningen en personeelsleden door de gemeenschappen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ter beschikking worden gesteld.

5.1. In het verleden heeft de Raad van State gesteld dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen beroep kan doen op de diensten van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap of van instellingen die afhangen van of erkend zijn door die gemeenschappen, zonder dat vooraf een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen gesloten is ⁽⁸⁾.

De Raad van State stelt vast dat het thans uitdrukkelijk de bedoeling is dat zulk samenwerkingsakkoord inderdaad gesloten zou worden, en dat de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie zal bepaald worden, rekening houdend met dat samenwerkingsakkoord (zie artikel 17 van het ontwerp en de toelichting bij dat artikel). Er hoeft dan ook niet verder op deze kwestie te worden ingegaan.

5.2. In zijn advies 25.058/8 van 7 mei 1996 heeft de Raad van State opgemerkt dat het beroep op diensten of instellingen die afhangen van de gemeenschappen, "problemen (doet) rijzen in verband met de criteria aan de hand waarvan de diensten of instellingen van de ene of de andere Gemeenschap zullen

⁽⁸⁾ RvS, 7 juni 1993, reeds genoemd advies 22.469/9, blz. 3; RvS, 7 mei 1996, reeds genoemd advies 25.058/8.

worden aangewezen en in verband met de door die diensten en instellingen toe te passen regelen" ⁽⁹⁾.

In dit verband blijkt het ontwerp geen algemene criteria vast te stellen. Het bepaalt m.a.w. niet op grond van welke criteria de jeugdrechtbank instellingen van de ene of de andere gemeenschap, of eventueel van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, voor de uitvoering van de door haar bevolen maatregelen zal aanwijzen. Wel bepaalt artikel 12, § 3, van het ontwerp dat wanneer de jeugdrechtbank een maatregel bij hoogdringendheid heeft genomen, getracht moet worden een vrijwillige hulpverlening te organiseren, en dat hiertoe hetzij de "Conseiller de l'Aide à la Jeunesse de Bruxelles", hetzij het "Comité voor Bijzondere Jeugdzorg te Brussel" wordt verwittigd; welke van die twee instanties wordt verwittigd, wordt bepaald door "de taalkeuze van de jongere".

Ervan uitgaande dat de door de jeugdrechtbank opgelegde maatregelen dwingende maatregelen zijn, kan het moeilijk zonder meer aan de jongere zelf worden overgelaten om te kiezen welke dienst de maatregel zal uitvoeren. De toewijzing van een jongere aan een bepaalde dienst of instelling dient integendeel in beginsel door de overheid te gebeuren. Omwille van de rechtszekerheid is het bovendien wenselijk dat de criteria voor de toewijzing aan een dienst of een instelling van de ene of de andere gemeenschap of van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de ontworpen ordonnantie bepaald zouden worden ⁽¹⁰⁾.

Wat dit laatste betreft, kan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geen regeling uitwerken waarbij criteria worden bepaald op grond waarvan een jongere in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt geacht te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ⁽¹¹⁾.

Het verdient dan ook aanbeveling om te bepalen dat, om een minderjarige aan een dienst of een instelling van de ene of de andere gemeenschap, of van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, toe te vertrouwen, in beginsel toepassing gemaakt moet worden van een objectief criterium. Zolang de keuze enkel bestaat tussen diensten en instellingen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, zou dat criterium bijvoorbeeld kunnen bestaan in de taal van de voor de jeugdrechtbank gevoerde rechtspleging. De toepassing van zulk criterium zou niet tot gevolg hebben dat de jongere geacht zou worden zelf te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, of dat de jeugdrechtbank hem doet afhangen van de Vlaamse of de Franse Gemeenschap: de jongere blijft immers vallen onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, waar de maatregel ook moge worden uitgevoerd.

⁽⁹⁾ RvS, 7 mei 1996, reeds genoemd advies 25.058/8, blz. 4.

⁽¹⁰⁾ De criteria zouden ook in het samenwerkingsakkoord overeengekomen kunnen worden. In dat geval zouden de gemeenschappen mede kunnen beslissen over een aangelegenheid die op de werking van de onder hen ressorterende diensten en instellingen een invloed zal hebben.

⁽¹¹⁾ RvS, 7 juni 1993, reeds genoemd advies 22.468/9, blz. 3.

Naast zulk hoofdcriterium zou ook bepaald kunnen worden dat, als de toepassing van dat criterium zou leiden tot een resultaat dat een behoorlijke uitvoering van de bevolen maatregel in de weg staat, waarbij met name gedacht kan worden aan de hypothese waarin de jongere de taal van de rechtspleging niet begrijpt, de jeugdrechtbank een dienst of een instelling ressorterend onder een andere overheid kan aanwijzen ⁽¹²⁾.

Met dit subsidiair criterium wordt weliswaar rekening gehouden met de taalkennis van de jongere, maar zulks gebeurt ook hier niet om hem aan te merken als behorend tot de ene of de andere gemeenschap, noch om hem te doen afhangen van de ene of de andere gemeenschap.

Het ontwerp zou op dit punt aangevuld moeten worden. Artikel 12, § 3, zou bovendien gewijzigd moeten worden, met name door de verplichting voor de jongere om een "taalkeuze" te maken, weg te laten.

Indien het de bedoeling is dat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zelf instellingen erkent waaraan de uitvoering van de maatregelen kan worden toevertrouwd, zullen de criteria allicht anders bepaald moeten worden. De taal van de gerechtelijke procedure zal dan immers moeilijk een criterium kunnen vormen, omdat de bedoelde instellingen, die per definitie instellingen zijn die (wegens hun organisatie) niet uitsluitend tot de Vlaamse of de Franse Gemeenschap behoren ⁽¹³⁾, hulp in de twee talen zullen kunnen bieden."

Die aanbeveling in het advies om in de ordonnantie criteria vast te stellen op basis waarvan een jongere wordt verwezen naar de dienst van de ene of de andere gemeenschap, is niet opgevolgd, net zo min als de subsidiair gedane aanbeveling om die criteria vast te leggen in het samenwerkingsakkoord ⁽¹⁴⁾.

De moeilijkheid waarop is gewezen in de genoemde adviezen 25.058/8 en 35.921/3 blijft bestaan: er zijn geen objectieve en wettelijke criteria op basis waarvan een rechter kan bepalen in welke dienst of instelling de opgelegde hulp verstrekt moet worden.

⁽¹²⁾ Artikel 10, § 3, in fine, van het ontwerp bevat een vergelijkbare regeling, i.v.m. de mogelijkheid om af te wijken van het beginsel dat de afstand tussen de plaats van uitvoering van de maatregel en de verblijfplaats van de familie van de jongere beperkt moet zijn.

⁽¹³⁾ Artikel 128, § 2, van de Grondwet (a contrario). Zie RvS, 7 juni 1993, reeds genoemd advies 22.468/9, blz. 2, en reeds genoemd advies 22.469/9, blz. 2.

⁽¹⁴⁾ Zie het genoemde advies 35.921/3, uitgebracht op 14 oktober 2003; in dat advies werd voorts in een voetnoot gesteld dat de gemeenschappen in dat geval mede zouden kunnen beslissen over een aangelegenheid die op de werking van de onder hen ressorterende diensten en instellingen een invloed zal hebben.

In het samenwerkingsakkoord moeten de criteria worden vastgelegd aan de hand waarvan de jeugdrechtbank de instellingen van de ene of de andere gemeenschap aanwijst voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen die ze oplegt ⁽¹⁵⁾.

Die criteria mogen niet tot gevolg hebben dat de jongere geacht wordt tot de ene of de andere gemeenschap te behoren, of dat men hem laat ressorteren onder de ene of de andere gemeenschap. In het samenwerkingsakkoord mogen evenmin regels staan die de rechter zouden binden; zulke regels vallen onder de bijzondere jeugdbijstand zelf en behoren als zodanig tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke gemeenschapsvergadering en moeten bij ordonnantie worden vastgelegd.

3. De bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, is afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een dergelijke besteding het voorwerp uitmaakt van een samenwerkingsakkoord, verandert hieraan in beginsel niets: een samenwerkingsakkoord mag immers niet tot gevolg hebben dat een onbevoegde overheid gemachtigd wordt om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Zo wordt in het samenwerkingsakkoord ook bepaald volgens welk criterium iedere gemeenschap bereid is de betrokken jongere op te vangen in de instellingen die daaronder ressorteren.

⁽¹⁶⁾ Zie advies 32.371/VR, uitgebracht op 23 oktober 2001, over een voorontwerp dat de wet van 22 maart 2002 is geworden houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS (Gedr. St., Kamer, G.Z. 2000-2001, stuk 50, 1463/1) en de adviezen 34.941/VR en 35.027/VR, uitgebracht op 11 maart 2003, over een voorontwerp van decreet "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'affectation de 30 % du produit de la rémunération pour copie privée à la promotion de la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles" en over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen betreffende de aanwending van 30 % van de inkomsten uit de vergoeding voor de reproductie voor eigen gebruik ter aanmoediging van de schepping van geluidswerken en audiovisuele werken"; advies 31.341/VR, uitgebracht op 28 februari 2001, over een ontwerp dat de wet van 8 juli 2001 is geworden tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (Gedr. St., Kamer, zitting 1999-2000, nr. 50, 774/10).

Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

"De Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap dragen de kosten verbonden aan de tenlasteneming van de in artikel 1 van dit akkoord bedoelde diensten".

Die redactie van artikel 2 heeft tot gevolg dat de Franse en de Vlaamse Gemeenschap de kosten dragen die gemaakt worden naar aanleiding van de tenlasteneming, door de door hen erkende diensten, van jongeren die zich door die diensten moeten laten behandelen ter uitvoering van maatregelen die de jeugdrechtbank op basis van de voormelde ordonnantie van 29 april 2004 heeft genomen.

Zulk een financiële regeling kan niet worden aanvaard, aangezien ze inhoudt dat de Franse en de Vlaamse Gemeenschap gedeeltelijk ⁽¹⁷⁾ moeten zorgen voor de uitvoering van een dwingende maatregel die aan een jongere is opgelegd in het kader van een beleidslijn die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie behoort.

Met de huidige redactie van artikel 2 wordt de bevoegdheid van de Franse en de Vlaamse Gemeenschap dus overschreden.

Overige bepalingen van het samenwerkingsakkoord

1. In artikel 1, A, 2°, van het samenwerkingsakkoord wordt verwezen naar "het kaderbesluit" en "de bijzondere besluiten van 15 maart 1999", waarvan het onderwerp kort wordt vermeld.

⁽¹⁷⁾ Krachtens artikel 14, eerste lid, van de ordonnantie van 29 april 2004 bepaalt de jeugdrechtbank immers, na een onderzoek van de financiële draagkracht van de betrokkenen, de bijdrage van de minderjarigen en van de onderhoudsplichtige personen in de onderhouds-, opvoedings- en behandelingskosten die voortvloeien uit de maatregelen genomen met toepassing van de artikelen 8 tot 12 van de ordonnantie.

In de praktijk gaat het om de volgende besluiten:

- a) enerzijds: het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de algemene voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de diensten bedoeld bij artikel 43 van het decreet van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd;
- b) anderzijds:
 - 1° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de dagcentra;
 - 2° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de centra voor hulpverlening aan mishandelde kinderen;
 - 3° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de centra voor eerste opvang;
 - 4° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de centra voor dringende opvang;
 - 5° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de gespecialiseerde opvangcentra;
 - 6° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de centra voor observatie en oriëntering;
 - 7° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de centra voor opvoedkundige voorlichting;

.../...

- 8° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de diensten die een bijzonder opvoedingsproject ten uitvoer brengen;
- 9° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de diensten voor vervangende voogdij;
- 10° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de diensten voor plaatsing in gezinnen;
- 11° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de diensten voor hulpverlening in open milieu;
- 12° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de diensten voor opvang en opvoedingshulp;
- 13° het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 15 maart 1999 betreffende de bijzondere voorwaarden voor de erkenning van en de toekenning van toelagen aan de diensten voor hulpverlening en educatief optreden.

2. In artikel 1, B, van hetzelfde samenwerkingsakkoord is sprake van een besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidienormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand en een aantal andere uitvoeringsbesluiten.

De besluiten die onder de twee eerste typografische tekens worden vermeld, zijn gewoon wijzigingen van het voornoemde besluit van 13 juli 1994. Bovendien is dat besluit recentelijk nogmaals gewijzigd bij een besluit van 7 mei 2004.

3. Artikel 5 van het instemming behoevende samenwerkingsakkoord moet worden herzien. Daarbij moet erop gelet worden dat volgens artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de instemming die met een samenwerkingsakkoord betuigd wordt, het werk is van de wetgevende macht van ieder van de partijen bij dat akkoord ⁽¹⁸⁾. Erover stemmen binnen de wetgevende vergaderingen is overeenkomstig artikel 17 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 68, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 niet voldoende.

Onderzoek van het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming
met het samenwerkingsakkoord

Het voorontwerp van ordonnantie geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

⁽¹⁸⁾ Deze bepaling is krachtens artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen van overeenkomstige toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Portée et contexte de l'avant-projet

L'avant-projet d'ordonnance vise à porter assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune relatif à l'aide à la jeunesse.

Cet accord a pour objet de permettre à l'ordonnance du 29 avril 2004 relative à l'aide à la jeunesse de sortir ses effets. Celles-ci circonscrit, pour la région bilingue de Bruxelles-capitale, les conditions d'intervention du tribunal de la jeunesse et les mesures - énumérées en ses articles 10 à 12 - qu'il peut prendre à l'égard d'un jeune dont, en application de l'article 8 de cette ordonnance, le tribunal constate que la santé ou la sécurité est actuellement et gravement compromises et pour lequel l'aide à la jeunesse préalablement envisagée a été refusée ou a échoué.

L'accord de coopération détermine, en application de l'article 13 de l'ordonnance, les institutions et services auxquels l'exécution des mesures prises par le tribunal de la jeunesse, est confiée. À cet effet, l'article premier de l'accord de coopération précise les différents services que les Communautés française et flamande mettent à la disposition de la Commission communautaire commune et indique que cette mise à disposition a lieu

"... dans les limites des réglementations propres à chacune des Communautés précitées, notamment en ce qui concerne la durée des mesures à exécuter".

.../...

L'article 2 de l'accord de coopération prévoit, par ailleurs, que ce sont les Communautés française et flamande qui assument les dépenses faites à l'occasion de la prise en charge d'un jeune par les services figurant en son article premier.

Examen de l'accord de coopération

Le respect des règles de compétence

1. L'objectif de l'ordonnance du 29 avril 2004, combinée avec l'accord de coopération est que la réglementation en matière d'aide spéciale à la jeunesse à l'égard des jeunes bruxellois est intégrée dans l'ordonnance de la Commission communautaire commune, que l'exécution des mesures d'aide spéciale a lieu dans des institutions des Communautés française et flamande et que ces institutions sont soumises à la réglementation respectivement de la Communauté française et de la Communauté flamande.

Comme l'a exposé l'avis 35.921/3, donné le 14 octobre 2003, sur un avant-projet d'ordonnance relative à l'aide à la jeunesse ⁽¹⁾ qui est devenu l'ordonnance du 29 avril 2004, cette méthode est conforme aux règles répartitrices de compétence.

Pour ce qui est de la répartition des compétences, il est important de faire la différence entre, d'une part, les règles en matière d'aide spéciale à la jeunesse qui valent pour les jeunes et, d'autre part, les règles à l'égard des institutions en charge de l'aide spéciale à la jeunesse.

Pour les premières, la Commission communautaire commune est compétente ⁽²⁾, pour les secondes, pour autant qu'il s'agisse d'institutions unicommunautaire, chaque communauté est compétente.

⁽¹⁾ Doc. parl., Cocom, session 2003-2004, n° B-133.

⁽²⁾ "La Commission communautaire commune est donc compétente, à l'intérieur de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, pour régler la protection judiciaire des jeunes en difficultés" (avis 35.921/3, précité, avec les renvois aux avis 22.468/9 (Doc. parl., Cocom, session 1990-1991, n° B 31/1) et 22.469/9 (Doc. parl., Cocom, session 1992-1993, n° B 47/2)).

La Commission communautaire commune ne peut, comme l'a exposé la section de législation, recourir aux services de la Communauté française ou de la Communauté flamande ou aux institutions qui dépendent de chaque communauté ou qui sont reconnues par l'une d'elles sans qu'ait été préalablement conclu un accord de coopération ⁽³⁾.

L'accord de coopération ne peut porter atteinte à cette répartition des compétences. Les accords de coopération permettent aux différentes autorités nonobstant l'exclusivité et le maintien intégral de leurs compétences propres, de mener ensemble une politique ⁽⁴⁾. La conclusion d'un accord de coopération ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence, entre les autorités concernées ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Voir l'avis 35.921/3, précité, avec les renvois aux avis 22.469/9, précité, et 25.058/8, donné le 7 mai 1996, sur une proposition d'ordonnance relative à l'aide à la jeunesse (Doc. parl., Cocom, session 1995-1996, n° B-11).

⁽⁴⁾ Voir l'avis 28.396/3, donné le 27 octobre 1998, sur un avant-projet de décret "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 9 december 1997 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de wijze van omslag van de kosten van de gewestelijke ontvangers en de wijze van de inhouding van de bijdrage in die kosten door de besturen" (Doc. parl., Vlaams parl., 1998-1998, n° 1264/1, p. 13-15).

⁽⁵⁾ Voir Cour d'arbitrage, 3 mars 1994, n° 17/94, Cons. B.5.3. Voir aussi les avis 30.037/2, donné le 24 mai 2000, sur un avant-projet de décret portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles (Doc. parl., Cons. C.F., session 1999-2000, n° 95); 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (Projet amendé par le Sénat) (Doc. parl., Ch. repr., session 1999-2000, n° 774/1); 32.371/VR, donné le 23 octobre 2001, sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B (Doc. parl., Chambre, session 2001-2002, n° 1463/1, pp. 9-15).

Par un accord de coopération, les autorités concernées peuvent s'obliger, dans l'exercice de leurs compétences, à tenir compte de la manière selon laquelle les autres autorités exerceront les leurs.

L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération est rédigé comme suit :

"La mise à disposition des services par la Communauté Française et Flamande a lieu dans les limites des réglementations propres à chacune des Communautés précitées, notamment en ce qui concerne la durée des mesures à exécuter."

La formulation de ce deuxième alinéa ne peut cependant conduire à ce que le jeune concerné soit totalement soumis à l'application des décrets communautaires, notamment en ce qui concerne la durée des mesures qui lui sont imposées. L'article 11 de l'ordonnance du 29 avril 2004 fixe la durée maximale des mesures ⁽⁶⁾. Ces règles doivent continuer à s'appliquer intégralement au jeune, quel que soit le contenu des décrets de la Communauté française ou de la Communauté flamande en la matière.

Le jeune continue, en effet, à relever de la compétence de la Commission communautaire commune, quel que soit l'endroit où la mesure est exécutée ⁽⁷⁾.

Concrètement, un jeune auquel s'applique les règles de la Commission communautaire commune sera soumis aux règles communautaires applicables, dans l'institution où il sera placé. L'institution dans laquelle un jeune bruxellois est placé, devra de son côté tenir compte de l'ordonnance du 29 avril 2004 de la Commission communautaire commune, ainsi, par exemple, des articles 5 à 7 de cette ordonnance.

⁽⁶⁾ Ainsi, par exemple, en vertu de l'article 11, § 1^{er}, de l'ordonnance du 29 avril 2004, les mesures pédagogiques contraignantes prises par le tribunal de la jeunesse et visées à l'article 10, § 1^{er}, de l'ordonnance précitée, lorsqu'elles sont prises pendant la phase préparatoire de la procédure, "... ne valent que pour une période de six mois à moins qu'à la demande du jeune, de sa famille ou de ses familiers, elles ne soient préalablement prolongées par jugement pour une ou plusieurs périodes ne dépassant pas le jour où il est statué au fond."
De même, en vertu de l'article 11, § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance, "... la durée des mesures visées à l'article 10, § 1^{er}, est limitée à un an maximum à compter du jour où la mesure est prise par le tribunal de la jeunesse."

⁽⁷⁾ Avis 35.921/3, donné le 14 octobre 2003, précité, obs. 5.2.

2. Dans l'avis 35.921/3 sur le projet devenu l'ordonnance du 29 avril 2004, le Conseil d'État a formulé notamment les observations suivantes :

"5. Le projet a la particularité d'être un texte autonome tout en réservant aux seuls "services agréés par une autorité compétente" la faculté de réaliser l'exécution des mesures qui peuvent être imposées par le tribunal de la jeunesse (article 13, alinéa 2). Dans la mesure où, pour ce qui est de l'exécution des mesures concernées, l'article 13, alinéa 1^{er}, renvoie à un accord de coopération conclu entre la Commission communautaire commune, la Communauté française et la Communauté flamande, il faut donc entendre par de tels services non seulement les services agréés par la Commission communautaire commune, mais également ceux qui le sont par la Communauté française et la Communauté flamande. L'exposé des motifs fait d'ailleurs expressément état de missions confiées à des institutions qui sont organisées ou agréées par les communautés (commentaire relatif à l'article 13).

En son article 1^{er}, le projet d'accord de coopération annexé au dossier détermine concrètement les institutions et les membres du personnel mis à la disposition de la Commission communautaire commune par les communautés.

5.1. Le Conseil d'État a considéré dans le passé que la Commission communautaire commune ne pouvait recourir aux services de la Communauté française ou de la Communauté flamande ou des institutions qui ressortissent à ces communautés ou sont agréées par celles-ci, si un accord de coopération n'avait pas été conclu au préalable avec ces communautés ⁽⁸⁾.

Le Conseil d'État constate que l'objectif présentement poursuivi consiste expressément à conclure effectivement un tel accord de coopération, et que l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet sera fixée en fonction de cet accord de coopération (voir l'article 17 du projet, ainsi que le commentaire relatif à cet article). Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner plus amplement cette question.

5.2. Dans l'avis 25.058/8 qu'il a donné le 7 mai 1996, le Conseil d'État relève que le recours aux services ou aux institutions qui ressortissent aux communautés "suscite (...) 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" ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ C.E., 7 juin 1993, avis 22.469/9, précité, p. 3; C.E., 7 mai 1996, avis 25.058/8, précité.

⁽⁹⁾ C.E., 7 mai 1996, avis 25.058/8, précité, p. 4.

Le projet ne fixe pas de critères généraux à cet égard. En d'autres termes, il ne détermine pas les critères en fonction desquels le tribunal de la jeunesse désignera des institutions de l'une ou l'autre communauté ou, éventuellement, de la Commission communautaire commune, pour l'exécution des mesures qu'il aura ordonnées. En son article 12, § 3, le projet prévoit toutefois que lorsque le tribunal de la jeunesse a pris une mesure d'urgence, il faut tenter d'organiser une aide volontaire, et qu'à cette fin, le "Conseiller de l'Aide à la Jeunesse de Bruxelles" ou le "Comité voor Bijzondere Jeugdzorg te Brussel" est avisé de la mesure, étant entendu que le choix d'informer l'une de ces deux instances plutôt que l'autre dépend de "la langue choisie par le jeune".

Partant du principe que les mesures imposées par le tribunal de la jeunesse sont contraignantes, on peut difficilement laisser au jeune lui-même le soin de choisir le service qui sera chargé d'exécuter la mesure. Le renvoi d'un jeune vers un service ou une institution déterminés doit au contraire être décidé par l'autorité, en principe. Pour assurer la sécurité juridique, il serait en outre souhaitable que l'ordonnance en projet définisse les critères de renvoi vers un service ou une institution de l'une ou de l'autre communauté ou de la Commission communautaire commune ⁽¹⁰⁾.

À cet égard, il faut savoir que la Commission communautaire commune n'est pas habilitée à établir les critères en fonction desquels un jeune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale est réputé appartenir à l'une ou l'autre communauté ⁽¹¹⁾.

Il est dès lors recommandé de prévoir l'obligation d'appliquer en principe un critère objectif lorsqu'il s'agit de confier un mineur à un service ou à une institution relevant de l'une ou l'autre communauté ou de la Commission communautaire commune. Dans la mesure où le choix ne peut s'opérer qu'entre des services et des institutions de la Communauté française ou de la Communauté flamande, ce critère pourrait, par exemple, être la langue dans laquelle la procédure a été menée devant le tribunal de la jeunesse. L'application d'un tel critère éviterait que le jeune soit considéré comme appartenant à l'une ou à l'autre communauté ou que le tribunal de la jeunesse le place dans le ressort de la Communauté flamande ou de la Communauté française : le jeune continuerait en effet à relever de la compétence de la Commission communautaire commune, quel que soit l'endroit où la mesure serait exécutée.

Outre ce critère principal, le projet pourrait également prévoir que, dans l'hypothèse où l'application du critère précité devait aboutir à un résultat empêchant l'exécution adéquate de la mesure ordonnée - on peut par exemple penser au cas d'un jeune qui ne comprend pas la langue de la procédure -, le tribunal de la jeunesse a la faculté de désigner un service ou une institution qui relève de la

⁽¹⁰⁾ Ces critères pourraient également être fixés dans l'accord de coopération. Dans ce cas, les communautés auraient la faculté d'être associées aux décisions prises dans une matière qui affectera le fonctionnement des services et institutions ressortissant à leur compétence.

⁽¹¹⁾ C.E., 7 juin 1993, avis 22.468/9, précité, p. 3.

compétence d'une autre autorité⁽¹²⁾. Certes, ce critère subsidiaire tient compte de la connaissance linguistique du jeune, mais l'objectif n'en est pas non plus de le rattacher à l'une ou l'autre communauté, ni de le faire dépendre de l'une ou l'autre communauté.

Il y aurait lieu de compléter le projet sur ce point. En outre, il faudrait modifier l'article 12, § 3, notamment par la suppression de l'obligation imposée au jeune de choisir sa langue.

Si l'intention est de faire en sorte que la Commission communautaire commune agréée elle-même des institutions auxquelles l'exécution des mesures peut être confiée, il faudra probablement définir les critères d'une autre manière. En effet, la langue de la procédure judiciaire pourra difficilement constituer un critère, dès lors que les institutions visées, qui sont par définition des institutions ne relevant pas exclusivement de la Communauté française ou de la Communauté flamande (du fait de leur organisation)⁽¹³⁾, peuvent fournir une aide dans les deux langues."

Cette recommandation de l'avis de déterminer dans l'ordonnance des critères de renvoi vers le service de l'une ou l'autre communauté n'a pas été suivie. Pas davantage, celle, formulée à titre subsidiaire de déterminer ces critères dans l'accord de coopération⁽¹⁴⁾.

La difficulté évoquée dans les avis 25.058/8 et 35.921/3, précités, subsiste : il n'existe pas pour le juge de critères objectifs et légaux déterminant dans quel service ou institution, l'aide imposée doit être exécutée.

⁽¹²⁾ L'article 10, § 3, du projet comporte in fine une disposition comparable en ce qui concerne la faculté de déroger au principe selon lequel la distance entre le lieu d'exécution de la mesure et la résidence familiale du jeune doit être limitée.

⁽¹³⁾ Article 128, § 2, de la Constitution (a contrario). Voir C.E., 7 juin 1993, avis 22.468/9, précité, p. 2, et avis 22.469/9, précité, p. 2.

⁽¹⁴⁾ Voir avis 35.921/3, précité, donné le 14 octobre 2003; l'avis ajoutait en note que dans ce cas, les communautés auraient la faculté d'être associées aux décisions prises dans une matière qui affectera le fonctionnement des services et institutions ressortissant à leur compétence.

Il appartient à l'accord de coopération de régler les critères en fonction desquels le tribunal de la jeunesse désignera des institutions de l'une ou l'autre communauté pour l'exécution des mesures qu'il aura ordonnées ⁽¹⁵⁾.

Ces critères ne peuvent avoir pour effet de rattacher le jeune à l'une ou l'autre communauté ni de le faire dépendre de l'une ou l'autre communauté. L'accord de coopération ne peut davantage contenir de règles qui lieraient le juge; de telles règles relèvent de la matière de l'aide spéciale à la jeunesse elle-même et, à ce titre, elles ressortissent à la compétence de l'Assemblée communautaire commune et doivent être déterminées par une ordonnance.

3. Les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les Communautés ou les Régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. En principe, le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ L'accord de coopération détermine de la sorte selon quel critère également chaque communauté est prête à accueillir le jeune concerné dans les institutions qui dépendent d'elle.

⁽¹⁶⁾ Voir l'avis 32.371/VR, donné le 23 octobre 2001, sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B (Doc. parl., Chambre, S.O. 2000-2001, Doc. 50, 1463/1) et les avis 34.941/VR et 35.027/VR, donnés le 11 mars 2003, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'affectation de 30 % du produit de la rémunération pour copie privée à la promotion de la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles" et sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et les Communautés relatif à l'affectation de 30 % du produit de la rémunération pour copie privée à la promotion de la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles"; l'avis 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet devenu la loi du 8 juillet 2001 modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., Chambre, session 1999-2000, n° 50, 774/10).

L'article 2 de l'accord de coopération est rédigé comme suit :

"La Communauté française et la Communauté flamande assument les dépenses faites à l'occasion de prise en charge des services visés à l'article 1^{er} du présent accord."

Ainsi conçu, cet article 2 a pour effet que les Communautés française et flamande assument les dépenses exposées à l'occasion de la prise en charge, par les services agréés par elles, de jeunes contraints à fréquenter lesdits services en exécution de mesures décidées par le tribunal de la jeunesse sur la base de l'ordonnance du 29 avril 2004, précitée.

Un tel mécanisme financier ne peut être admis puisqu'il revient à faire partiellement ⁽¹⁷⁾ supporter par les Communautés française et flamande l'exécution d'une mesure contraignante imposée à un jeune dans le cadre d'une politique entrant dans les compétences de la Commission communautaire commune.

Tel qu'il est rédigé, l'article 2 excède donc les compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande.

Autres dispositions de l'accord de coopération

1. L'article 1, A, 2°, de l'accord de coopération renvoie à "l'arrêté cadre" et "aux arrêtés spécifiques du 15 mars 1999" dont il énonce l'objet de manière abrégée.

Il s'agit en réalité des arrêtés suivants :

- a) d'une part : l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 43 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse;

⁽¹⁷⁾ En vertu de l'article 14, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 29 avril 2004, le tribunal de la jeunesse fixe en effet, après enquête sur les capacités financières des intéressés, la part contributive des mineurs et des personnes qui leur doivent des aliments, dans les frais d'entretien, d'éducation et de traitement résultant des mesures prises en application des articles 8 à 12 de l'ordonnance.

b) d'autre part :

- 1° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions pour les centres de jour;
- 2° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les centres d'aide aux enfants victimes de maltraitance;
- 3° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les centres de premier accueil;
- 4° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les centres d'accueil d'urgence;
- 5° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les centres d'accueil spécialisés;
- 6° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les centres d'observation et d'orientation;
- 7° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les centres d'orientation éducative;
- 8° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services qui mettent en oeuvre un projet pédagogique particulier;

.../...

- 9° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services de protutelle;
- 10° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services de placement familial;
- 11° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services d'aide en milieu ouvert;
- 12° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services d'accueil et d'aide éducative;
- 13° l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mars 1999 relatif aux conditions particulières d'agrément et d'octroi des subventions pour les services d'aide et d'intervention éducative.

2. À l'article 1, B, du même accord de coopération, il est question d'un arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 1994 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux institutions de l'assistance spéciale à la jeunesse et d'une série d'autres arrêtés d'exécution.

Les arrêtés qui sont mentionnés sous les deux premières marques typographiques, constituent de simples modifications de l'arrêté du 13 juillet 1994, précité. De plus, cet arrêté a été encore récemment modifié par un arrêté du 7 mai 2004.

.../...

3. L'article 5 de l'accord de coopération soumis à assentiment doit être revu afin de tenir compte de ce que, selon l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽¹⁸⁾, l'assentiment donné à un accord de coopération est l'oeuvre du pouvoir législatif de chacune des parties à cet accord. Le vote au sein des assemblées délibérantes ne suffit pas, conformément à l'article 17 de la loi spéciale du 8 août 1980 et à l'article 68, § 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

Examen de l'avant-projet d'ordonnance d'assentiment

L'avant-projet d'ordonnance n'appelle pas d'observation.

⁽¹⁸⁾ En vertu de l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, cette disposition est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, moyennant les adaptations nécessaires.

De verenigde vakantiekamers waren
samengesteld uit

Les chambres réunies des vacations étaient
composées de

de Heer
Monsieur

W. DEROOVER,

eerste voorzitter van de Raad van State, voorzitter,
premier président du Conseil d'Etat, président,

Mevrouw
Madame

M.-L. WILLOT-THOMAS,

kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heren
Messieurs
Mevrouw
Madame
de Heren
Messieurs

P. LIÉNARDY,
J. BAERT,
M. BAGUET,

staatsraden,
conseillers d'État,

B. SEUTIN,

J. VAN COMPERNOLLE,
J. VELAERS,

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

Mevrouwen
Mesdames

A. BECKERS,
B. VIGNERON,

griffiers,
greffiers.

De verslagen werden uitgebracht door
de HH. W. PAS, auditeur en P. RONVAUX,
adjunct-auditeur.

Les rapports ont été présentés par MM. W. PAS,
auditeur et RONVAUX, auditeur adjoint.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en
de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de
H. R. ANDERSEN, voorzitter van de Raad van State.

La concordance entre la version néerlandaise et
la version française a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN, président du Conseil d'État.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER -
LE PREMIER PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

W. DEROOVER