KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.932/VR-41.933/VR-41.934/VR
41.971/VR-41.972/VR-41.973/VR
41.989/VR-41.990/VR-41.991/VR
41.992/VR-41.993/VR-41.994/VR
42.051/VR-42.052/VR-42.111/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers,

– op 15 december 2006 door de Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over:

- een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de organisatie en de financiering van het herstelrechtelijk aanbod bedoeld in de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade" (41.932/VR),

- een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen (...) de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de organisatie en financiering van de ouderstage, bedoeld in de wet betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade" (41.933/VR),

- een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen (...) de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de inwerkingtreding van artikel 7, 7**/** van de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd" (41.934/VR),

– op 20 december 2006 door de Minister van Kinderwelzijn, Hulpverlening aan de Jeugd en Gezondheid van de Franse Gemeenschap verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over:

- een voorontwerp van decreet "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement du stage parental visé à la loi relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait" (41.971/VR),

- een voorontwerp van decreet "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'entrée en vigueur de l'article 7, 7**/**, de la loi du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction" (41.972/VR),

- een voorontwerp van decreet "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement de l'offre restauratrice visée à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait" (41.973/VR),

– op 21 december 2006 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over:

- een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord (datum) tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de organisatie en financiering van de ouderstage, vermeld in de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade" (41.989/VR),

- een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord (datum) tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de inwerkingtreding van artikel 7, 7**/**, van de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd" (41.990/VR),

- een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de organisatie en de financiering van het herstelrechtelijk aanbod, vermeld in de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade" (41.991/VR),

– op 21 december 2006 door de Leden van het Verenigd College bevoegd voor het beleid inzake 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 Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de organisatie en de financiering van het herstelrechtelijk aanbod bedoeld in de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade" (41.992/VR),

- een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de organisatie en financiering van de ouderstage, bedoeld in de wet betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade" (41.993/VR),

- een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de inwerkingtreding van artikel 7, 7/ van de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd" (41.994/VR),

– op 29 december 2006 door de Minister van Vorming en Werkgelegenheid, Sociale Aangelegenheden en Toerisme van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over:

- een voorontwerp van decreet "zur Zustimmung zum Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission über die Organisation and Finanzierung des im Gesetz vom 8. April 1965 über den Jugendschutz, über die Betreuung Minderjähriger, die eine als Straftat qualifizierte Tat begangen haben, und über die Wiedergutmachung des durch diese Tat verursachten Schadens erwähnten Wiedergutmachungsangebots" (42.051/VR),

- een voorontwerp van decreet "zur Zustimmung zum Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission über die Organisation und Finanzierung des im Gesetz über den Jugendschutz, über die Betreuung Minderjähriger, die eine als Straftat qualifizierte Tat begangen haben, and über die Wiedergutmachung des durch diese Tat verursachten Schadens festgelegten Elternpraktikums" (42.052/VR),

– op 16 januari 2007 door de Minister van Vorming en Werkgelegenheid, Sociale Aangelegenheden en Toerisme van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over:

- een voorontwerp van decreet "zur Zustimmung zum Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, [der Wallonischen Region,] der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission über das In-Kraft-Treten von Artikel 7 Nr. 7 des Gesetzes vom 13. Juni 2006 zur Abänderung der Gesetzgebung über den Jugendschutz und die Betreuung Minderjähriger, die eine als Straftat qualifizierte Tat begangen haben" (42.111/VR),

heeft op 22 januari 2007 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 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*.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [1], alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

* *

STREKKING VAN DE VOORONTWERPEN EN DE SAMENWERKINGSAKKOORDEN

2. De om advies voorgelegde voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie strekken tot het verlenen van instemming met drie samenwerkingsakkoorden waarmee wordt beoogd in te spelen op een aantal wijzigingen die bij de wetten van 15 mei 2006 en 13 juni 2006 werden aangebracht aan de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, waarvan het opschrift overigens werd gewijzigd tot "wet betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade".

De samenwerkingsakkoorden hebben betrekking op drie specifieke regelingen die zijn opgenomen in de wet van 8 april 1965, namelijk het herstelrechtelijk aanbod, de ouderstage en de verlenging van jeugdbeschermingsmaatregelen.

2.1. Het samenwerkingsakkoord betreffende de organisatie en de financiering van het herstelrechtelijk aanbod regelt in essentie de structurele samenwerking inzake het herstelrechtelijk aanbod, alsook de cofinanciering door de federale overheid van een gedeelte ervan, met name de door het openbaar ministerie voorgestelde bemiddeling.

De samenwerking houdt in dat de gemeenschappen en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie meedelen welke diensten het

---

(1) Aangezien het om voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie gaat, en om samenwerkingsakkoorden waarover bij wet, decreet of ordonnantie instemming dient te worden verleend, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

herstelrechtelijk aanbod uitvoeren. De gemeenschappen verbinden zich ertoe om de gerechtelijke beslissingen waarbij een herstelrechtelijk aanbod wordt voorgesteld, uit te voeren. Het samenwerkingsakkoord specificeert welke taken de bemiddelingsdiensten of de diensten voor herstelgericht groepsoverleg op zich nemen, en regelt de wederzijdse informatie-uitwisseling tussen het openbaar ministerie of de jeugdrechtbank en deze diensten.

2.2. Het samenwerkingsakkoord betreffende de organisatie en financiering van de ouderstage bepaalt dat de ouderstage uitsluitend wordt georganiseerd door de gemeenschappen of door hen aangewezen diensten. De gemeenschappen delen de lijst van deze diensten mee aan de Minister van Justitie, en verbinden zich ertoe de gerechtelijke beslissingen inzake ouderstage uit te voeren.

De ouderstage wordt inhoudelijk omschreven in het samenwerkingsakkoord, en er wordt bepaald welke taken de organiserende diensten op zich nemen. Ook wordt de wederzijdse informatie-uitwisseling tussen het openbaar ministerie of de jeugdrechtbank en de diensten geregeld. De Minister van Justitie verbindt zich ertoe om de uitvoering van de ouderstage volledig te financieren.

2.3. Het samenwerkingsakkoord betreffende de inwerkingtreding van artikel 7, 7/, van de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, bepaalt dat de inwerkingtreding van de technische bepalingen van artikel 7, 7/, van de wet van 13 juni 2006 niet afhangt van de regeling van de financiering door de federale Staat. De inhoudelijke bepalingen zullen wel pas in werking treden na het sluiten van een samenwerkingsakkoord, met name inzake de financiering van de uitvoering ervan door de federale Staat.

BEVOEGDHEID

3. De ter instemming aan de betrokken wetgevers voorgelegde samenwerkingsakkoorden voorzien in een gehele of gedeeltelijke financiering door de

federale overheid van de tenuitvoerlegging van erin bedoelde maatregelen of stellen zulk een financiering in het vooruitzicht.

Er dient te worden onderzocht of zulks in overeenstemming kan worden geacht met de bevoegdheidverdelende regels.

3.1. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft in zijn advies 37.536/VR/2/V van 13 augustus 2004 uitdrukkelijk of impliciet aangenomen dat de in de samenwerkingsakkoorden bedoelde maatregelen van herstelbemiddeling en ouderstage, alsmede de verlenging na de meerderjarigheid van ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd genomen maatregelen, kunnen worden beschouwd als behorende tot het aan de federale overheid voorbehouden domein van de "opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd", bedoeld in artikel 5, § 1, II, 6/, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [2]. Wat betreft de verlenging na de meerderjarigheid van maatregelen die zijn genomen ten aanzien van de genoemde categorie van minderjarigen, heeft ook het Arbitragehof in zijn arrest nr. 2/92 van 15 januari 1992 in die zin geoordeeld [3]. De Raad van State verricht derhalve zijn onderzoek naar de conformiteit van die samenwerkingsakkoorden met de bevoegdheidverdelende regels vanuit dit uitgangspunt.

3.2. Krachtens het genoemde artikel 5, § 1, II, 6/, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 6, § 3*bis*, 4/, van die wet, is de federale overheid bevoegd voor de bepaling en de inhoudelijke omschrijving van de

---

(2) Advies 37.536/2/V van 13 augustus 2004 over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 15 mei 2006 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het Wetboek van strafvordering, het Strafwetboek, het Burgerlijk Wetboek, de nieuwe gemeentewet en de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie, en tot de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, *Parl. St.*, Kamer, 2004-05, nr. 51-1467/1. Wat betreft de ouderstage heeft de afdeling wetgeving wel vereist dat moet kunnen worden aangetoond dat de ouderstage ook de minderjarige zelf ten goede komt. Aan die opmerking werd gevolg gegeven door een aanvulling van de omschrijving van de maatregel.

(3) Arbitragehof, nr. 2/92, 15 januari 1992, 1.B.2 en 1.B.3.

maatregelen die ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, kunnen worden opgelegd, met inbegrip van de bepaling van de voorwaarden waaronder ze kunnen worden opgelegd [4]. De gemeenschappen zijn daarentegen bevoegd voor de infrastructuur waarin die maatregelen worden uitgevoerd en voor de omkadering ervan [5]. Bovendien dient ermee rekening te worden gehouden dat de federale overheid, op grond van artikel 5, § 1, II, 6/, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd is gebleven voor, onder meer, de rechtspleging voor de jeugdgerechten.

3.3. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds in meerdere adviezen heeft opgemerkt, is de bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het raam van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet van 8 augustus 1980. 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

---

(4) Arbitragehof, nr. 40/91, 19 december 1991, 8.B; Arbitragehof, nr. 2/92, 15 januari 1992, 1.B.2; Arbitragehof, nr. 4/93, 21 januari 1993, B.6; Arbitragehof, nr. 166/2003, 17 december 2003, B.3.7.

(5) Arbitragehof, nr. 40/91, 19 december 1991, 3.B en 5.B.2; Arbitragehof, nr. 166/2003, 17 december 2003, B.3.7.
Niettegenstaande de principiële overwegingen van het arrest i.v.m. de omvang van de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming (B.3.2 tot B.3.7) besluit het Arbitragehof vervolgens tot de bevoegdheid van de federale overheid om, bij de bestreden wet van 1 maart 2002 betreffende de voorlopige plaatsing van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, zelf in de oprichting van een gesloten centrum voor de voorlopige plaatsing van minderjarigen te voorzien. Die federale bevoegdheid is kennelijk te begrijpen als zijnde van uitzonderlijke aard, te dezen verantwoord in het licht van een aantal bijzondere omstandigheden (B.3.8). In de desbetreffende overwegingen van het arrest kan een toepassing worden gezien van de leer van de impliciete bevoegdheden, ditmaal ten voordele van de federale overheid.

een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt [6]. Zulks is een toepassing van het beginsel dat samenwerkingsakkoorden niet tot een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden onder de betrokken entiteiten mag leiden [7].

De regel dat elke overheid moet instaan voor de financiering van de eigen bevoegdheden, geldt ook wanneer, zoals te dezen, een andere overheid instaat voor de voorzieningen waar federaal omschreven maatregelen ten uitvoer worden gelegd

De principiële gemeenschapsbevoegdheid inzake die voorzieningen impliceert evenwel niet dat de federale overheid elke bevoegdheid mist om de tenuitvoerlegging van de in de samenwerkingsakkoorden bedoelde maatregelen mede te

---

(6) Zie o.m. advies 31.341/VR van 28 februari 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 juli 2001 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, *Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 50-774/10; advies 32.371/VR van 23 oktober 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 2002 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, *Parl. St.*, Kamer, 2001-02, nr. 50-1463/1; adviezen 34.941/VR en 35.027/VR van 11 maart 2003 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap "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" 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 37.475/VR/V van 27 juli 2004 over een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake hulpverlening aan jongeren, en advies 38.688/VR/V van 19 juli 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 mei 2006 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie, *Parl. St.*, Senaat, 2005-06, nr. 3-1459/1.

(7) Arbitragehof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3.

financieren. Er moet immers rekening mee worden gehouden dat de tenuitvoerlegging van die maatregelen aspecten vertoont die verband houden met de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de procedure voor de jeugdgerechten. Zo kan een rapportageverplichting opgelegd aan de voorzieningen waarin de genoemde maatregelen worden uitgevoerd, een element uitmaken van de te volgen procedure voor de jeugdgerechten. Ook moet ermee rekening worden gehouden dat sommige maatregelen die worden voorgesteld door het openbaar ministerie of als maatregel door de jeugdrechter kunnen worden genomen gedurende de procedure, aspecten vertonen die kunnen worden gekoppeld aan de rechtspleging voor de jeugdgerechten. Het is evenwel slechts in de mate dat een band met die rechtspleging kan worden aangetoond, dat de federale overheid vermag bij te dragen in de financiering van de bij de samenwerkingsakkoorden bedoelde maatregelen. Die financiering dient bovendien in verband te staan met de kost voortvloeiend uit de federale bevoegdheden die samen met gemeenschapsbevoegdheden in het samenwerkingsakkoord worden uitgeoefend. De verdeelsleutels zullen op een redelijke wijze de respectieve bevoegdheidssferen moeten weerspiegelen [8].

3.4. Conclusie is dat de regels betreffende de financiering die in de aan de onderscheiden wetgevers ter instemming voorgelegde samenwerkingsakkoorden vervat zijn, dienen te worden herzien gelet op de zo-even uiteengezette beginselen.

4. In het samenwerkingsakkoord betreffende het herstelrechtelijk aanbod worden tal van bepalingen hernomen die reeds voorkomen in de wet van 8 april 1965. In het samenwerkingsakkoord betreffende de ouderstage wordt bovendien een omschrijving gegeven van die maatregel die niet voorkomt in de artikelen 29*bis* en 45*bis* van de wet van 8 april 1965, en die niet geheel spoort met de inhoudelijke omschrijving die tijdens

---

(8) Zie advies 35.864/VR van 7 oktober 2003 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 20 mei 2005 houdende instemming met de Overeenkomst van 4 april 2003 tussen de Federale Overheid en de Gewesten met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-05, nr. 200/1.

de - weliswaar niet geheel eenduidige - parlementaire voorbereiding van die maatregel werd gegeven [9].

Het heeft weinig zin een bevoegdheid gezamenlijk uit te oefenen met die van andere entiteiten, wat de essentie is van een samenwerkingsakkoord (zie artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), wanneer die bevoegdheid reeds afzonderlijk is uitgeoefend. In ieder geval kan in een samenwerkingsakkoord niet worden bepaald hoe een reeds bestaande, niet in een samenwerkingsakkoord opgenomen, regel moet worden geïnterpreteerd wanneer daaromtrent onduidelijkheid bestaat, of kan erin niet worden geëxpliciteerd welke de draagwijdte ervan is. Daardoor kan immers niet alleen rechtsonzekerheid ontstaan, maar ook onduidelijkheid betreffende de overheid die bevoegd is om de betrokken regel te wijzigen. Overigens kan enkel bij wet een authentieke interpretatie van een wet worden gegeven (artikel 84 van de Grondwet).

Wanneer het omwille van de leesbaarheid van het betrokken samenwerkingsakkoord noodzakelijk zou zijn om een regel weer te geven die reeds voorkomt in de regelgeving van één van de bij het samenwerkingsakkoord betrokken partijen, dient de juridische aard van de betrokken regel duidelijk te worden aangegeven ("overeenkomstig artikel ... van ..."), en dient die regel zonder wijzigingen te worden weergegeven.

5. Het samenwerkingsakkoord betreffende de inwerkingtreding van artikel 7, 7/, van de wet van 13 juni 2006 bevat, enerzijds, een bepaling waarbij in wezen beoogd wordt een redactionele vergissing in artikel 65, tweede lid, van die wet recht te zetten (artikel 1) [10] en, anderzijds, een bepaling waarin de draagwijdte van de laatstgenoemde bepaling wordt geëxpliciteerd (artikel 2). Een samenwerkingsakkoord is uiteraard niet

---

(9) Zie *Parl. St.*, Kamer, 2004-05, nr. 51-1467/1, p. 18-20 en 27; Verslag CLAES, *Parl. St.*, Kamer, 2004-05, nr. 51-1467/18, p. 4-5; Verslag LALOY, *Parl. St.*, Senaat, 2005-06, nr. 3-1312/7, p. 8, 9, 18, 19 en 25-32.

(10) Artikel 65, tweede lid, van de wet van 13 juni 2006 heeft slechts zin met betrekking tot artikel 7, 7/, d) en f), van die wet. De overige onderdelen van artikel 7 van die wet zijn overigens reeds in werking gesteld bij het koninklijk besluit van 28 september 2006 tot uitvoering van de wet van 15 mei 2006 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het Wetboek van strafvordering, het Strafwetboek, het BurgerlijkWetboek, de nieuwe gemeentewet en de wet van 24 april 2003 tot hervorming van de adoptie en tot uitvoering van de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

het geëigende instrument voor het bereiken van de eerstgenoemde doelstelling. Artikel 65, tweede lid, van de wet van 13 juni 2006 zelf dient daartoe te worden aangepast. Wat artikel 2 van het samenwerkingsakkoord betreft, kan worden verwezen naar opmerking 4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE INSTEMMINGSINSTRUMENTEN

6. In de voorontwerpen van wet tot instemming met de samenwerkingsakkoorden inzake het herstelrechtelijk aanbod en inzake de ouderstage ontbreken in de Nederlandse tekst van artikel 2 telkens de woorden "Instemming wordt betuigd met" [11].

Hetzelfde geldt wat betreft het voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot instemming met het samenwerkingsakkoord betreffende het herstelrechtelijk aanbod.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE SAMENWERKINGSAKKOORDEN

Samenwerkingsakkoord betreffende de organisatie en de financiering van het herstelrechtelijk aanbod bedoeld in de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade

Artikel 1

7. Het samenwerkingsakkoord regelt niet alleen de samenwerking tussen de diensten van de Federale Overheidsdienst Justitie en de door de gemeenschappen erkende of georganiseerde diensten inzake het herstelrechtelijk aanbod, maar ook, en zelfs voornamelijk, de samenwerking van de laatstgenoemde diensten met de gerechtelijke overheden, die uiteraard niet kunnen worden beschouwd als "diensten van de Federale Overheidsdienst Justitie".

---

(11) Deze terminologie dient overigens in alle goedkeuringsakten te worden gebruikt.

Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord dient gelet hierop te worden aangepast.

Artikel 3

8. In artikel 3, tweede lid, wordt bepaald dat de gemeenschappen zich ertoe verbinden de gerechtelijke beslissingen waarbij een herstelrechtelijk aanbod wordt voorgesteld, uit te voeren "(...) onverminderd artikel 37, § 1, laatste lid, van de wet van 8 april 1965, gewijzigd bij de wet van 13 juni 2006".

Het is niet duidelijk wat wordt beoogd met de verwijzing naar die bepaling, die enkel tot de jeugdrechtbank is gericht. Ofwel gaat het om een louter in herinnering brengen ervan, en dan is de bepaling overbodig en hoort ze overigens niet thuis in het samenwerkingsakkoord (zie opmerking 4). Ofwel wordt erdoor beoogd de gemeenschappen toe te laten rechterlijke beslissingen niet uit te voeren gelet op de in artikel 37, § 1, laatste lid, van de wet van 8 april 1965 aangegeven criteria, maar zulks zou niet in overeenstemming te brengen zijn met het beginsel van de scheiding der machten, dat eraan in de weg staat dat de uitvoerende macht een beoordeling door de rechter in vraag zou kunnen stellen en zich tegen de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing zou kunnen verzetten.

De genoemde bepaling dient derhalve uit het samenwerkingsakkoord te worden weggelaten.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, M. BAGUET, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw		
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS, A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de Heren A. LEFEBVRE en W. PAS, auditeurs.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.932/VR-41.933/VR-41.934/VR
41.971/VR-41.972/VR-41.973/VR
41.989/VR-41.990/VR-41.991/VR
41.992/VR-41.993/VR-41.994/VR
42.051/VR-42.052/VR-42.111/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies,

– saisi, par la Ministre de la Justice, le 15 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (*), sur:

- un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement de l'offre restauratrice visée à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait" (41.932/VR),

- un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement du stage parental visé à la loi relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait" (41.933/VR),

- un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'entrée en vigueur de l'article 7, 7/ de la loi du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction" (41.934/VR),

– saisi, par la Ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la Santé, le 20 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (*), sur:

- un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement du stage parental visé à la loi relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait" (41.971/VR),

- un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'entrée en vigueur de l'article 7, 7/, de la loi du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction" (41.972/VR),

- un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement de l'offre restauratrice visée à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait" (41.973/VR),

– saisi, par la Ministre flamande du Bien-être, de la Santé et de la Famille, le 21 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (*), sur:

- un avant-projet de décret "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord (datum) tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de organisatie en financiering van de ouderstage, vermeld in de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade" (41.989/VR),

- un avant-projet de décret "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord (datum) tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de inwerkingtreding van artikel 7, 7/, van de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd" (41.990/VR),

- un avant-projet de décret "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de organisatie en de financiering van het herstelrechtelijk aanbod, vermeld in de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade" (41.991/VR),

.../...

– saisi, par les Membres du Collège réuni compétents pour la politique d'Aide aux personnes, le 21 décembre 2006, 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 l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement de l'offre restauratrice visée à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait" (41.992/VR),

- un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'organisation et le financement du stage parental visé à la loi relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait" (41.993/VR),

- un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune portant sur l'entrée en vigueur de l'article 7, 7/ de la loi du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction" (41.994/VR),

– saisi, par le Ministre de la Formation et de l'Emploi, des Affaires sociales et du Tourisme de la Communauté germanophone, le 29 décembre 2006, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (*), sur:

- un avant-projet de décret "zur Zustimmung zum Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission über die Organisation and Finanzierung des im Gesetz vom 8. April 1965 über den Jugendschutz, über die Betreuung Minderjähriger, die eine als Straftat qualifizierte Tat begangen haben, und über die Wiedergutmachung des durch diese Tat verursachten Schadens erwähnten Wiedergutmachungsangebots" (42.051/VR),

- un avant-projet de décret "zur Zustimmung zum Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission über die Organisation und Finanzierung des im Gesetz über den Jugendschutz, über die Betreuung Minderjähriger, die eine als Straftat qualifizierte Tat begangen haben, and über die Wiedergutmachung des durch diese Tat verursachten Schadens festgelegten Elternpraktikums" (42.052/VR),

– saisi, par le Ministre de la Formation et de l'Emploi, des Affaires sociales et du Tourisme de la Communauté germanophone, le 16 janvier 2007, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (*), sur:

- un avant-projet de décret "zur Zustimmung zum Zusammenarbeitsabkommen zwischen dem Föderalstaat, der Flämischen Gemeinschaft, der Französischen Gemeinschaft, [der Wallonischen Region,] der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission über das In-Kraft-Treten von Artikel 7 Nr. 7 des Gesetzes vom 13. Juni 2006 zur Abänderung der Gesetzgebung über den Jugendschutz und die Betreuung Minderjähriger, die eine als Straftat qualifizierte Tat begangen haben" (42.111/VR),

a donné le 22 janvier 2007 l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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*.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DES AVANT-PROJETS ET DES ACCORDS DE COOPÉRATION

2. Les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance soumis pour avis ont pour objet de donner assentiment à trois accords de coopération visant à faire écho à un certain nombre de modifications que les lois des 15 mai 2006 et 13 juin 2006 ont apportées à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, dont au demeurant l'intitulé a été modifié en "loi relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait".

Les accords de coopération concernent trois mesures spécifiques figurant dans la loi du 8 avril 1965, à savoir l'offre restauratrice, le stage parental et la prolongation des mesures de protection de la jeunesse.

2.1. L'accord de coopération portant sur l'organisation et le financement de l'offre restauratrice règle pour l'essentiel la coopération structurelle en matière d'offre restauratrice, ainsi que le cofinancement par l'autorité fédérale d'une partie de cette offre, à savoir la médiation proposée par le ministère public.

---

(1) S'agissant d'avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance, ainsi que d'accords de coopération qui doivent faire l'objet d'un assentiment par la loi, le décret ou l'ordonnance, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

La coopération implique que les communautés et la Commission communautaire commune communiquent quels services mettent en oeuvre l'offre restauratrice. Les communautés s'engagent à exécuter les décisions judiciaires proposant une offre restauratrice. L'accord de coopération spécifie quelles sont les missions des services de médiation ou des services de concertation restauratrice en groupe et règle l'échange mutuel d'informations entre le ministère public ou le tribunal de la jeunesse et ces services.

2.2. L'accord de coopération portant sur l'organisation et le financement du stage parental dispose que seuls les communautés ou les services qu'elles désignent l'organisent. Les communautés communiquent la liste de ces services au Ministre de la Justice et s'engagent à exécuter les décisions judiciaires en matière de stage parental.

L'accord de coopération définit la notion de stage parental et précise les tâches des services qui l'organisent. L'échange mutuel d'informations entre le ministère public ou le tribunal de la jeunesse et ces services y est également réglé. Le Ministre de la Justice s'engage à financer intégralement la réalisation du stage parental.

2.3. L'accord de coopération portant sur l'entrée en vigueur de l'article 7, 7/, de la loi du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, prévoit que l'entrée en vigueur des dispositions techniques de l'article 7, 7/, de la loi du 13 juin 2006 ne dépend pas du règlement du financement par l'État fédéral. Les dispositions de fond n'entreront en revanche en vigueur qu'après la conclusion d'un accord de coopération portant en l'occurrence sur le financement de leur réalisation par l'État fédéral.

COMPÉTENCE

3. Les accords de coopération soumis pour assentiment aux législateurs concernés prévoient ou envisagent un financement intégral ou partiel par l'autorité fédérale de la réalisation des mesures qui y sont visées.

Il y a lieu d'en examiner la conformité aux règles répartitrices de compétences.

3.1. Dans son avis 37.536/VR/2/V du 13 août 2004, le Conseil d'État, section de législation, a expressément ou implicitement admis que les mesures restauratrices et de stage parental, ainsi que la prolongation au-delà de la majorité des mesures prises à l'égard de mineurs d'âge ayant commis un fait qualifié infraction, visées par les accords de coopération, peuvent être considérées comme relevant du domaine réservé de l'autorité fédérale relatif à "la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction", visé à l'article 5, § 1er, II, 6/, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles [2]. En ce qui concerne la prolongation au-delà de la majorité de mesures prises à l'égard de la catégorie précitée de mineurs d'âge, la Cour d'arbitrage a également jugé en ce sens dans son arrêt n/ 2/92 du 15 janvier 1992 [3]. C'est donc sur cette base que le Conseil d'État s'attache à examiner la conformité de ces accords de coopération avec les règles répartitrices de compétence.

---

(2) Avis 37.536/2/V du 13 août 2004 sur un avant-projet de loi devenu les lois du 15 mai 2006 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, [le] Code d'instruction criminelle, le Code pénal, le Code civil, la nouvelle loi communale et la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption, et du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-05, n/ 51-1467/1. En ce qui concerne le stage parental, la section de législation a cependant exigé qu'il soit possible de démontrer que le stage parental bénéficie également au mineur même. La définition de cette mesure a été complétée pour donner suite à cette observation.

(3) Cour d'arbitrage, n/ 2/92, 15 janvier 1992, 1.B.2 et 1.B.3.

3.2. Il résulte de la lecture conjointe des articles 5, § 1er, II, 6/, d), précité et 6, § 3*bis*, 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980**,** que l'autorité fédérale est compétente pour déterminer et définir le contenu précis des mesures qui peuvent être imposées à l'égard de mineurs d'âge ayant commis un fait qualifié infraction, en ce compris la détermination des conditions dans lesquelles elles peuvent être imposées [4]. En revanche, l'encadrement de ces mesures et l'infrastructure nécessaire à leur exécution relèvent de la compétence des communautés [5]. En outre, il y a lieu de tenir compte du fait que, sur le fondement de l'article 5, § 1er, II, 6/, c), de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale est restée compétente, notamment en ce qui concerne la procédure devant les juridictions de la jeunesse.

3.3. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà fait observer dans plusieurs avis, 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 à des organismes 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 du 8 août 1980. 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 en effet emporter qu'une autorité incompétente soit habilitée à financer des politiques échappant à son champ de

---

(4) Cour d'arbitrage, n/ 40/91, 19 décembre 1991, 8.B; Cour d'arbitrage, n/ 2/92, 15 janvier 1992, 1.B.2; Cour d'arbitrage, n/ 4/93, 21 janvier 1993, B.6; Cour d'arbitrage, n/ 166/2003, 17 décembre 2003, B.3.7.

(5) Cour d'arbitrage, n/ 40/91, 19 décembre 1991, 3.B et 5.B.2; Cour d'arbitrage, n/ 166/2003, 17 décembre 2003, B.3.7.
En dépit des considérations de principe de l'arrêt relatif à l'étendue de la compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse (B.3.2 à B.3.7) la Cour d'arbitrage a ensuite conclu que l'autorité fédérale était compétente pour, par la voie de la loi attaquée du 1er mars 2002 relative au placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, prévoir elle-même la création d'un centre fermé pour le placement provisoire de mineurs d'âge. Cette compétence fédérale doit manifestement être comprise comme étant d'une nature exceptionnelle, justifiée en l'occurrence par un certain nombre de circonstances particulières (B.3.8). Les considérants concernés de l'arrêt laissent entrevoir une application de la théorie des pouvoirs implicites, au bénéfice de l'autorité fédérale cette fois.

compétence [6]. Il s'agit d'une application du principe selon lequel des accords de coopération ne peuvent entraîner un échange, un abandon ou une restitution des compétences respectives des entités concernées [7].

La règle selon laquelle chaque autorité doit assurer le financement de ses propres compétences vaut aussi lorsque, comme en l'espèce, les structures qui mettent en oeuvre les mesures définies au niveau fédéral relèvent d'une autre autorité.

La compétence de principe des communautés à l'égard de ces structures n'implique toutefois pas que l'autorité fédérale est dénuée de toute compétence pour cofinancer la mise en oeuvre des mesures visées par les accords de coopération. En effet, il faut également tenir compte du fait que des aspects de l'exécution de ces mesures relèvent de la compétence fédérale en ce qui concerne la détermination de la procédure devant les juridictions de la jeunesse. Ainsi, l'obligation de rapport imposée aux structures qui mettent en oeuvre les mesures précitées peut constituer un élément de la procédure à

---

(6) Voir notamment, l'avis 31.341/VR du 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, 1999-2000, n/ 50-774/10; l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 sur un 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, 2001-02, n/ 50-1463/1; les avis 34.941/VR et 35.027/VR du 11 mars 2003 sur un avant-projet de décret de la Communauté française "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et 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 37.475/VR/V du 27 juillet 2004 sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 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, et l'avis 38.688/VR/V du 19 juillet 2005 sur un projet devenu la loi du 10 mai 2006 portant assentiment a l'Accord de coopération du 30 mai 2005 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région Wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n/ 3-1459/1.

(7) Cour d'arbitrage, n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.3.

suivre devant les juridictions de la jeunesse. Il faut également prendre en considération le fait que certaines mesures proposées par le ministère public ou qui peuvent être prises par le juge de la jeunesse en cours de procédure, présentent des aspects pouvant se rattacher à la procédure devant les juridictions de la jeunesse. Toutefois, ce n'est que dans la mesure où un lien avec cette procédure peut être démontré que l'autorité fédérale peut contribuer au financement des mesures visées par les accords de coopération. En outre, ce financement doit être en proportion du coût résultant des compétences fédérales exercées, conjointement, dans le cadre de l'accord de coopération, avec les compétences des communautés. Les clés de répartition devront refléter de manière raisonnable les sphères d'attributions respectives [8].

3.4. En conclusion, les règles de financement énoncées dans les accords de coopération, soumis à l'approbation des divers législateurs, doivent être revues en tenant compte des principes exposés ci-dessus.

4. L'accord de coopération concernant l'offre restauratrice reproduit de nombreuses dispositions apparaissant déjà dans la loi du 8 avril 1965. En outre, l'accord de coopération concernant le stage parental donne une définition de cette mesure qui n'apparaît pas dans les articles 29*bis* et 45*bis* de la loi du 8 avril 1965 et qui ne concorde pas tout à fait avec la définition qui en est donnée dans les travaux préparatoires, il est vrai quelque peu confus [9].

Il est sans pertinence d'exercer une compétence conjointement a celle d'autres entités, ce qui est l'essence d'un accord de coopération (voir l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980) si cette compétence est déjà exercée distinctement. En tout état de cause, un accord de coopération ne peut pas définir la manière dont une règle préexistante, ne figurant pas dans un accord de coopération, doit s'interpréter lorsqu'elle est ambiguë ni en préciser la portée. En effet, ce serait non seulement une source

---

(8) Voir l'avis 35.864/VR du 7 octobre 2003 sur un projet devenu le décret de la Région flamande du 20 mai 2005 portant assentiment à la Convention du 4 avril 2003 entre l'État fédéral et les Régions visant à mettre en oeuvre le programme du Réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-05, n/ 200/1.

(9) Voir *Doc. parl.*, Chambre, 2004-05, n/ 51-1467/1, p. 18-20 et 27; Rapport CLAES, *Doc. parl.*, Chambre, 2004-05, n/ 51-1467/18, p. 4-5; Rapport LALOY, *Doc. parl.*, Sénat, 2005-06, n/ 3-1312/7, p. 8, 9, 18, 19 et 25-32.

d'insécurité juridique, mais également d'ambiguïté quant à l'autorité compétente pour modifier la règle concernée. Au demeurant, l'interprétation d'une loi par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi (article 84 de la Constitution).

S'il s'avérait nécessaire, pour la lisibilité de l'accord de coopération concerné, de reproduire une règle apparaissant déjà dans la réglementation d'une des parties à l'accord de coopération, il y aurait lieu d'indiquer clairement la nature juridique de la disposition en question ("conformément à l'article ... de ...") et de la reproduire sans modification.

5. L'accord de coopération concernant l'entrée en vigueur de l'article 7, 7/, de la loi du 13 juin 2006 contient, d'une part, une disposition ayant essentiellement pour but de rectifier une erreur rédactionnelle à l'article 65, alinéa 2, de cette loi (article 1er) [10] et, d'autre part, une disposition précisant la portée de cette dernière disposition (article 2). Un accord de coopération n'est évidemment pas l'instrument approprié pour atteindre l'objectif cité en premier. C'est l'article 65, alinéa 2, proprement dit de la loi du 13 juin 2006 qui doit être adapté à cette fin. En ce qui concerne l'article 2 de l'accord de coopération, on se reportera à l'observation 4.

EXAMEN DU TEXTE DES INSTRUMENTS D'ASSENTIMENT

6. À l'article 2 du texte néerlandais des avant-projets de loi portant assentiment aux accords de coopération concernant l'offre restauratrice et le stage parental, il manque chaque fois les mots "Instemming wordt betuigd met" [11].

---

(10) L'article 65, alinéa 2, de la loi du 13 juin 2006 n'a de sens qu'en ce qui concerne l'article 7, 7/, d) et f), de cette loi. Au demeurant, les autres subdivisions de l'article 7 de cette loi ont déjà été mises en oeuvre par l'arrêté royal du 28 septembre 2006 portant exécution de la loi du 15 mai 2006 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, le Code d'instruction criminelle, le Code pénal, le Code civil, la nouvelle loi communale et la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption et portant exécution de la loi du 13 juin 2006 modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction.

(11) Du reste, cette terminologie doit être utilisée dans tous les actes d'approbation.

La même observation vaut pour l'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune portant assentiment de l'accord de coopération concernant l'offre restauratrice.

EXAMEN DU TEXTE DES ACCORDS DE COOPÉRATION

Accord de coopération portant sur l'organisation et le financement de l'offre restauratrice visée à la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait

Article 1er

7. L'accord de coopération règle non seulement la coopération entre les services du Service public fédéral Justice et les services reconnus ou organisés par les communautés concernant l'offre restauratrice, mais également et même essentiellement, la coopération de ces services avec les autorités judiciaires, qui ne peuvent évidemment être considérées comme des "services du Service public fédéral Justice".

L'article 1er de l'accord de coopération sera adapté en conséquence.

Article 3

8. L'article 3, alinéa 2, dispose que les communautés s'engagent à exécuter les décisions du pouvoir judiciaire proposant une offre restauratrice, "(...) sans préjudice de l'article 37, § 1 (lire: § 1er), dernier alinéa de la loi du 8 avril 1965, modifiée par la loi du 13 juin 2006".

On n'aperçoit pas la raison d'être de la référence à cette disposition, qui s'adresse uniquement au tribunal de la jeunesse. Soit il s'agit d'un simple rappel, et dans ce cas la disposition est superflue et n'a au demeurant pas sa place dans l'accord de coopération (voir l'observation 4). Soit l'intention est de permettre aux communautés de ne pas exécuter des décisions judiciaires, compte tenu des critères énoncés à l'article 37,

§ 1er, dernier alinéa, de la loi du 8 avril 1965, mais cela ne saurait se concilier avec le principe de la séparation des pouvoirs qui fait obstacle à ce que le pouvoir exécutif puisse mettre en cause une appréciation faite par le juge et s'opposer à l'exécution d'une décision judiciaire.

Dès lors, il s'impose de distraire la disposition précitée de l'accord de coopération.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre, président,
	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, M. BAGUET, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame		
Madame	A.-M. GOOSSENS, A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. A. LEFEBVRE et W. PAS, auditeurs.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS M. VAN DAMME