

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.428/2/V
DU 14 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 20 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération du 11 mai 2007 entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune relatif à l'aide à la jeunesse", a donné l'avis suivant :

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 de l'avant-projet

L'avant-projet de décret soumis pour avis entend 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 de coopération a pour objet de permettre à l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 avril 2004 relative à l'aide à la jeunesse de sortir ses effets, notamment en ce qui concerne l'exécution de mesures qui peuvent être prises par les tribunaux de la jeunesse à l'égard des jeunes visés dans cette ordonnance. À cette fin, des services ou institutions organisés ou agréés par la Communauté française et la Communauté flamande sont mis à la disposition de la Commission communautaire commune (article 1^{er}), dans les limites "des réglementations propres à chacune des Communautés précitées" (article 2) et en respectant les critères fixés par l'accord de coopération (article 3). La Communauté française et la Communauté flamande assument les dépenses exposées à cette fin; la part contributive du jeune ou des débiteurs d'aliments, dans les frais d'entretien, d'éducation et de traitement, fixée en vertu de l'article 14 de l'ordonnance précitée, bénéficie à la communauté concernée (article 4). En outre, l'accord de coopération contient des règles concernant le règlement des litiges découlant de son application (article 5), sa durée et sa prolongation (article 6), son évaluation (article 7), son contrôle et son respect dans la Région de Bruxelles-Capitale (article 8) et, enfin, son entrée en vigueur (article 9).

Compétence

1. Dans son avis 37.475/VR/V du 27 juillet 2004 ⁽¹⁾, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes concernant un régime qui, sur la base d'un accord de coopération conclu entre la Commission communautaire commune et les communautés française et flamande, permet aux services et institutions relevant de la compétence de ces communautés, d'accompagner et d'exécuter les mesures judiciaires de protection de la jeunesse fixées par ordonnance :

"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 ⁽²⁾, 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 ⁽³⁾, pour les secondes, pour autant qu'il s'agisse d'institutions unicommunautaires, chaque communauté est compétente.

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 ⁽⁴⁾".

⁽¹⁾ Avis 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".

⁽²⁾ *Note 1 de l'avis cité* : Doc. parl., Cocom, session 2003-2004, n/ B-133.

⁽³⁾ *Note 2 de l'avis cité* : "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).

⁽⁴⁾ *Note 3 de l'avis cité* : 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).

Dès lors, l'accord de coopération auquel il est demandé de porter assentiment, ne soulève pas en tant que tel de problème de compétence puisqu'il s'agit de l'exercice commun tant de compétences de la Commission communautaire commune que des Communautés française et flamande. Cet accord de coopération suit du reste également la recommandation que le Conseil d'État, section de législation, a faite dans l'avis 37.475/VR/V précité, de fixer des critères objectifs sur la base desquels les tribunaux de la jeunesse peuvent désigner les services ou institutions organisés par l'une ou l'autre communauté, ou en dépendant, afin d'exécuter ou d'accompagner les mesures imposées par ces juridictions.

2. Un accord de coopération ne peut porter atteinte à la répartition des compétences entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune, rappelée dans l'avis 37.475/VR/V. Les accords de coopération permettent aux différentes autorités nonobstant l'exclusivité de principe du partage des compétences, de mener ensemble une politique. La conclusion d'un accord de coopération ne peut toutefois entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences ⁽⁵⁾. L'accord de coopération qui est soumis à l'approbation du Parlement de la Communauté française, appelle à cet égard une réserve sur deux points.

2.1. Comme il a été observé dans l'avis 37.475/VR/V, l'accord de coopération qui est conclu concernant l'exécution des mesures visées par l'ordonnance du 29 avril 2004, ne peut conduire à ce que le jeune concerné soit totalement soumis à l'application des décrets communautaires. Les jeunes auxquels s'appliquent les règles de cette ordonnance restent également soumis à leur application dans l'institution où ils sont placés, notamment en ce qui concerne la durée des mesures qui leur sont imposées. On notera à cet égard que l'article 11 de l'ordonnance du 29 avril 2004 fixe la durée des mesures. Les règles fixées par cet article 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. En ce qui concerne cet aspect, le jeune continue, en effet, à relever de la compétence de la Commission communautaire commune, quels que soient l'endroit ou l'institution où la mesure est exécutée ou en collaboration avec laquelle elle est exécutée.

⁽⁵⁾ Voir Cour d'arbitrage, n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.3.

Ces institutions devront donc aussi tenir compte des articles 4 à 7 de cette ordonnance en ce qui concerne les droits des jeunes qui y sont visés.

Ce n'est que si l'article 2 de l'accord de coopération soumis à l'assentiment du Parlement de la Communauté française est interprété en ce sens, que l'on pourra considérer qu'il est conforme aux règles répartitrices de compétences ⁽⁶⁾. Mieux vaut dès lors préciser l'article en tenant compte de ce qui précède.

2.2. Selon l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération, la Communauté française et la Communauté flamande assument les dépenses faites à l'occasion de la mise à disposition de leurs services comme indiqué à l'article 1^{er} de cet accord. Cette disposition soulève les mêmes objections quant au partage des compétences qu'une disposition analogue d'une version antérieure de l'accord de coopération sur laquelle l'avis 37.475/VR/V a observé ce qui suit :

"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 ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Si, comparé à la version précédente de l'accord de coopération, la référence aux règles communautaires concernant la durée des mesures a été supprimée, l'article n'en demeure pas moins susceptible d'interprétations en sens divers.

⁽⁷⁾ *Note 16 de l'avis cité* : 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 ⁽⁸⁾ 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."

Il ressort certes de l'exposé des motifs que la "Région bruxelloise" (lire : la Commission communautaire commune ⁽⁹⁾) s'est engagée financièrement, mais force est de constater que cet engagement n'apparaît pas à l'article 4 de l'accord de coopération. Dès lors, on ne peut pas considérer que, dans sa forme actuelle, cet article serait conforme aux règles répartitrices de compétences. Il s'impose donc de le remanier.

⁽⁸⁾ *Note 17 de l'avis cité* : 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.

⁽⁹⁾ On considérera qu'il s'agit d'un lapsus et que c'est en fait la Commission communautaire commune qui est visée. En effet, la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose d'aucune compétence en matière de protection de la jeunesse et ne peut dès lors pas mettre de moyens financiers à disposition dans ce domaine.

La chambre était composée de

Monsieur	M. HANOTIAU,	président de chambre,
Madame	O. DAURMONT,	conseillers d'État,
Monsieur	Ph. QUERTAINMONT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M. HANOTIAU