



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.280/2
du 4 novembre 2015

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'visant à modifier certaines dispositions en matière de protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait'

Le 8 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice et de la Promotion de Bruxelles, chargé de la tutelle de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'visant à modifier certaines dispositions en matière de protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 4 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 novembre 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières' dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Interrogée sur l'accomplissement de cette formalité, la représentante du ministre a répondu ce qui suit :

« Nous n'avons pas soumis l'avant-projet de décret à la concertation intra-francophone que vous mentionnez.

Selon nous, la concertation prévue par l'article 12 de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 ne concerne pas les projets en matière de protection de la jeunesse.

En effet, la conclusion de cet accord de coopération est prévue par l'article 13 du décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française 'afin de favoriser la convergence de leurs politiques dans les matières de la santé et de l'aide aux personnes'.

L'ensemble des travaux parlementaires démontrent le lien indissociable entre l'accord de coopération et le transfert de compétences ainsi que la volonté du législateur de prévoir un mécanisme de concertation entre les trois entités qui porte sur des compétences transférées par la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Ainsi, dans le cadre de la discussion conjointe du décret spécial et de l'accord de coopération au Parlement de la Communauté française, l'un des auteurs de la proposition de décret spécial a expliqué que l'accord de coopération énoncerait un socle de principes communs auxquels serait soumis 'l'exercice de l'ensemble des compétences relatives aux matières de la santé et de l'aide aux personnes, c'est-à-dire tant l'exercice des compétences transférées par la présente proposition de décret que l'exercice des compétences déjà transférées en 1993'. Plus loin, le même auteur explique que l'accord de coopération traduit la 'volonté de favoriser une convergence des politiques menées par la Région wallonne sur le territoire de la région de langue française et par la Commission communautaire française' (Doc. n° 587 (2013-2014))

n° 4, p. 4). Un député a également souligné 'le caractère indissociable des deux textes, marquant tous deux le transfert de compétences et l'application de ce transfert' (Doc. n° 587 (2013-2014) n° 4, p. 7-8).

La protection de la jeunesse n'est pas une compétence transférée et la convergence et la cohérence recherchées par le législateur ne sont pas en jeu lorsqu'une seule des entités parties à l'accord de coopération, la Communauté française en l'occurrence, exerce la compétence.

À aucun moment d'ailleurs, les travaux parlementaires ne mentionnent la protection de la jeunesse comme une compétence soumise à l'obligation de concertation.

Une concertation portant sur une compétence de la Communauté française qui n'a pas de lien direct avec les compétences de la Région wallonne et de la Commission communautaire française et qui n'a jamais fait l'objet de transfert vers ces entités n'a d'ailleurs pas de sens.

Enfin, il ressort du texte de l'accord de coopération et des travaux parlementaires que cet accord porte sur des compétences qui relèvent de l'aide aux personnes en tant qu'elle constitue une aide consentie et ne peut porter sur des mesures de protection contraignantes, telles que celles que les juridictions de la jeunesse peuvent prendre à l'égard de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction.

Ainsi, les principes communs visés à l'article 2 de l'accord de coopération ne trouvent pas à s'appliquer en matière de mesures contraignantes, ce qui démontre encore que la protection de la jeunesse n'entre pas dans le champ d'application de l'accord de coopération ».

La section de législation ne peut se rallier à cette argumentation.

En effet, même si l'exercice de la compétence communautaire en matière de protection de la jeunesse, réglée par l'avant-projet, n'est pas concerné par les transferts de compétence à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, il résulte du texte clair de l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre précité que l'auteur de l'avant-projet est tenu de veiller au respect de la formalité organisée par cette disposition, ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

DISPOSITIF

Article 2

Comme l'expose le commentaire de l'article, le paragraphe 3 tend à supprimer

« la nécessité de conclure un accord de coopération entre le Fédéral et la Communauté française, puisque celle-ci est désormais seule compétente pour fixer les mesures à l'égard d'un jeune ayant commis un fait qualifié d'infraction et reporte au 1^{er} janvier 2018 l'entrée en vigueur des dispositions qui prévoient de remplacer l'âge de vingt ans par l'âge de vingt-trois ans pour la possibilité de prolonger les mesures ».

Cependant, l'accord de coopération du 13 décembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, 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', auquel la Communauté française a porté assentiment par un décret du 25 mai 2007, entré en vigueur le 16 octobre 2006¹, contient un article 2 rédigé comme suit :

« Avant de permettre l'entrée en vigueur de l'article 7, 7°, d) et f) de la même loi, un accord de coopération sera conclu entre les parties signataires comportant notamment un règlement de financement de ces dispositions par l'État fédéral ».

Le paragraphe 3 sera omis.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

L'avant-projet devrait être mis en concordance avec les usages de la légistique². Ainsi, par exemple :

1° l'article 2 devrait être scindé en deux dispositions, la première modifiant l'article 7, 7°, d), 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', la seconde modifiant l'article 65, alinéa 1^{er}, de la même loi³ ;

2° il n'y a d'ailleurs pas lieu de faire état à nouveau de la loi du 13 juin 2006 avec sa date et son intitulé dans le nouvel article : il suffit d'écrire qu'il s'agit de « la même loi »⁴ ;

¹ L'accord de coopération précise :

« Le présent accord de coopération produit ses effets le même jour que l'article 7, 7°, a), b), c), e) et g) 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 ».

Conformément à l'article 65 de cette loi, il revenait au Roi de fixer cette date d'entrée en vigueur, ce qui fut fait par l'article 3 de 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', qui fixa cette date au 16 octobre 2006.

² Cons. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative ».

³ *Ibid.*, recommandation n° 118 et formule F 4-2-10-1.

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 112 et formules F 4-2-2-1 et F 4-2-10-1.

3° dans les dispositions qui résulteront des observations qui précèdent, il suffit de mentionner la date de la loi modificative qui concerne la disposition modifiée, sans son intitulé ⁵ ; on écrira « modifié par [...] » et non « telle que modifiée par [...] », cette dernière observation valant aussi pour l'article 1^{er} ⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre VANDERNOOT

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 115 et formules F 4-2-1-9.

⁶ *Ibid.*