

Numéro du rôle : 69
Arrêt n° 67 du 9 novembre 1988

En cause : le recours en annulation du décret de la Communauté française du 14 mai 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la Protection de la Jeunesse, introduit par le Conseil des Ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et E. GUTT,
et des juges J. SAROT, I. PETRY, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR et H. BOEL,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
sous la présidence du président E. GUTT,

après en avoir délibéré, prononce l'arrêt suivant :

I. OBJET

Par requête du 24 décembre 1987 transmise à la Cour par lettre recommandée déposée à la poste le même jour et reçue au greffe le 28 décembre 1987, le Conseil des Ministres demande l'annulation totale ou, subsidiairement, l'annulation des articles 1er, § 2, 3 et 3, § 1er, alinéa 2, in limine et 2, § 2 et § 4, du décret de la Communauté française du 14 mai 1987 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la protection de la jeunesse, décret publié au Moniteur belge du 10 septembre 1987.

Par une requête ultérieure, datée du 14 avril 1988 et transmise à la Cour par lettre recommandée déposée à la poste le même jour, le Conseil des Ministres a demandé la suspension du décret précité.

Par arrêt du 10 mai 1988, la Cour a rejeté cette demande.

II. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR

Par ordonnance du 28 décembre 1987, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 13 janvier 1988.

En application des articles 59 et 113 de la loi organique susdite, les notifications du recours ont été faites par lettres recommandées à la poste le 13 janvier 1988 et remises aux destinataires les 14 et 15 janvier 1988.

L'A.S.B.L. "Jeunesse et Droit" dont le siège est établi à 4020 Liège, 16, rue Charles Steenebruggen, a introduit un mémoire le 11 février 1988.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 12 février 1988.

En exécution de l'article 1er de la directive de la Cour du 15 décembre 1987 (Moniteur belge du 29 décembre 1987), ces mémoires ont été notifiés aux personnes et autorités mentionnées à l'article 69 de la loi organique du 28 juin 1983 par lettres recommandées à la poste le 24 février 1988 et remises aux destinataires le 25 février 1988.

L'Exécutif de la Communauté française a fait parvenir des conclusions par lettre recommandée à la poste le 16 mars 1988 et reçue au greffe le 17 mars 1988.

Le Conseil des Ministres a fait parvenir des conclusions par lettre recommandée à la poste le 17 mars 1988 reçue au greffe le 18 mars 1988, et des conclusions additionnelles par lettre recommandée à la poste le 7 avril 1988 reçue au greffe le 8 avril 1988.

Ces conclusions ont été notifiées conformément à l'article 3, d, de la directive de la Cour du 15 décembre 1987 par lettres recommandées à la poste le 13 avril 1988 et remises aux destinataires le 14 avril 1988.

Par ordonnance du 19 avril 1988, le président F. GUTT a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 10 mai 1988.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 20 avril 1988 et remises aux destinataires les 21 et 22 avril 1988.

A l'audience du 10 mai 1988 :

- ont comparu :

Mes J. PUTZEYS et St. GEHLEN, avocats du barreau de Bruxelles, et Mes M. FRANCHIMONT et D. LIENARD, avocats du barreau de Liège, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;

Me J.J. VISEUR, avocat du barreau de Charleroi, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts, 19 AD, 1040 Bruxelles;

Me H. VANDENBERGHE, avocat du barreau de Bruxelles, et Me L. DUPONT, avocat du barreau de Louvain, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, 1040 Bruxelles;

- les juges J. WATHELET et H. BOEL ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 14 juin 1988, la Cour a prorogé jusqu'au 24 décembre 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. EN DROIT

Objet du décret

1. Le décret a été adopté par le Conseil de la Communauté française le 13 mai 1987. Il a été sanctionné et promulgué le 14 mai 1987. Il a été publié au Moniteur belge du 10 septembre 1987.

2. L'article 1er du décret, dans son § 1er, prévoit que toute personne physique ou morale et tout service assurant des mesures d'encadrement en application des articles 31, alinéa 2, 34, alinéa 1er, et 37, alinéa 2, 2° et 3° de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse doivent être agréés à cette fin. Dans un § 2, il confie à l'Exécutif le soin de fixer les conditions d'agrément, après avoir pris l'avis de la commission instituée par l'article 3. Le décret fixe certains types de conditions et prévoit qu'elles peuvent être générales ou particulières aux différents types d'encadrement.

Dans son article 2, le décret confie à l'Exécutif le soin de fixer la procédure d'agrément et de statuer sur les demandes d'agrément par décision motivée, après avoir pris l'avis de la commission prévue à l'article 3.

L'article 3 prévoit la création d'une commission d'agrément ayant une mission d'avis. Il en règle la présidence, la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement.

L'article 4 vise l'hypothèse où une personne ou un service ne satisfait plus aux conditions d'agrément et prévoit la possibilité de retirer cet agrément.

L'article 5 règle les possibilités de subventions.

L'article 6 dispose que l'Exécutif désigne les fonctionnaires qu'il charge de l'inspection des personnes et des services agréés en application du présent décret.

L'article 7 prévoit l'abrogation pour la Communauté française des articles 66 à 68 et de l'article 70, alinéas 2 à 5, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

L'article 8 enfin confie à l'Exécutif le soin de fixer par arrêté la date à laquelle les différentes dispositions du décret entreront en vigueur.

En ce qui concerne les parties

3. Les parties au litige sont le Conseil des Ministres, qui a introduit le recours, l'Exécutif flamand et l'Exécutif de la Communauté française qui ont respectivement introduit un mémoire et des conclusions.

Au fond

Quant au premier moyen

4.A.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce que le décret habilite l'Exécutif de la Communauté française à fixer les conditions d'agrément et à agréer les personnes physiques et morales ou tout service visé à l'article 1er de même qu'il habilite cet Exécutif à retirer l'agrément accordé et à subventionner ou non les personnes et services visés alors que la compétence de régler les matières personnalisables n'implique pas le pouvoir d'imposer des obligations aux personnes à protéger, d'user de la contrainte à leur égard surtout dans le domaine de l'aide aux personnes. Les Communautés ne seraient donc pas compétentes pour édicter des dispositions qui permettraient d'exercer la contrainte judiciaire sur ceux auxquels l'aide est destinée pas plus que pour prendre des normes relatives à l'infrastructure nécessaire, à l'exécution de ces mesures de contrainte, d'autant plus qu'en matière de protection de la jeunesse, décision et exécution forment un tout; qu'il en résulte qu'il n'appartient pas aux Communautés d'agréer ou non et de subventionner éventuellement des personnes ou services qui peuvent être désignés par les juridictions compétentes pour exécuter leur décision; que ce faisant elles interviennent directement dans un domaine réservé à l'Etat par le constituant.

4.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand conteste ces conceptions du Conseil des Ministres. Pour lui, les matières personnalisables renvoient à toute forme d'interaction visant directement au bien-être de la personne humaine, pour autant qu'elle se rapporte à son univers personnel. L'Exécutif estime qu'il découle du pouvoir discrétionnaire des législateurs décrets que l'utilisation de la contrainte ne peut être absolument exclue. Des obligations contraignantes peuvent être imposées si elles revêtent un caractère fonctionnel dans le cadre de l'aide ou de l'assistance que l'on veut accorder.

Pour l'Exécutif flamand, l'objectif poursuivi par le droit de la protection de la jeunesse revêt essentiellement un aspect d'assistance et un aspect pédagogique. Le fait que l'on ait parfois recours à une certaine forme de contrainte n'enlève rien, suivant l'Exécutif, au caractère personnalisable du droit de la protection de la jeunesse. La contrainte est un instrument ou une modalité de l'assistance ou de l'aide aux personnes.

L'Exécutif flamand conclut donc qu'il n'existe aucun argument juridique décisif permettant d'affirmer, en principe a priori et in abstracto, c'est-à-dire sans avoir égard au but concret, au contenu réel et à la portée d'une disposition décrétable, qu'une disposition impliquant une forme de contrainte est incompatible avec la notion de matière personnalisable.

En conséquence, selon l'Exécutif flamand, l'objection selon laquelle la fixation de conditions d'agrément et de conditions de paiement concernant les personnes physiques et morales ou tout service assurant des mesures d'encadrement visées par le décret n'est pas compatible avec la compétence communautaire, doit être rejetée.

L'Exécutif flamand considère par ailleurs qu'on ne peut pas davantage inférer in abstracto du seul fait que le décret attaqué contient des normes relatives à l'infrastructure nécessaire à l'exécution des mesures de contrainte, que ce décret impliquerait un excès de compétence.

A supposer même que la notion de contrainte serait à prendre en considération pour l'appréciation des sphères de compétence respectives de l'Etat et des Communautés - quod non -, seul serait de toute façon déterminant en la matière ce qui constitue l'objectif final et la nature réelle de la matière à régler in concreto.

Et il s'agit en l'espèce, selon l'Exécutif flamand, d'une matière dans le cadre de laquelle l'aide et l'assistance aux personnes doivent être concrétisées, ce qui relève de la compétence communautaire.

4.A.3. Dans ses conclusions, l'Exécutif de la Communauté française fait d'abord certaines remarques préliminaires.

Il examine tout d'abord le sens qu'il convient de donner à l'exception comprise à l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale : "à l'exception des matières relevant du droit civil, du droit pénal et du droit judiciaire".

Après avoir examiné ce que peuvent recouvrir ces notions de droits civil, pénal et judiciaire, il conclut : "C'est dire combien, en la matière, il serait hasardeux d'étouffer la protection de la jeunesse, matière personnalisable, dans le carcan des définitions des droits civil, pénal et judiciaire, qui ne tiennent aucun compte de l'importante autonomie conquise par le droit de la protection de la jeunesse. Ce serait aller à l'encontre du vœu du constituant et du législateur de 1980. D'ailleurs, la volonté du législateur était de limiter la compétence nationale aux seules dispositions de droits civil, pénal et judiciaire figurant dans la loi de 1965 et dont les articles étaient identifiables en 1980".

L'Exécutif de la Communauté française considère par ailleurs que la ligne de partage entre compétences nationale et communautaire ne saurait en aucun cas être constituée par la protection sociale, d'une part, non contraignante et communautaire et la protection judiciaire, d'autre part, contraignante et nationale. Selon lui, cette analyse simpliste est contredite par les travaux préparatoires de la loi.

En réponse au premier moyen, l'Exécutif de la Communauté française estime que la question fondamentale est de savoir si l'exécution des mesures d'encadrement social relève du droit pénal, du droit civil ou du droit judiciaire. C'est eu égard à la nature de ces mesures qu'il convient de faire cette vérification, sans avoir égard au fait que ces mesures sont prononcées par un tribunal ou sans avoir égard à la notion de contrainte comme critère déterminant.

Mettant en exergue la spécificité du droit de la protection de la jeunesse, l'Exécutif de la Communauté française estime qu'on ne peut assimiler protection judiciaire et mesures relevant du droit pénal. Il conclut que ce droit spécifique de la protection de la jeunesse a été confié aux Communautés par le législateur spécial de 1980 à l'exception de ce qui relève clairement du droit pénal ou qui relève d'une notion qui vise prioritairement à la protection de la société. Il rejette dès lors la conception extensive du Conseil des Ministres en la matière qui vide la notion de protection de la jeunesse de toute réalité et ne peut être retenue.

4.A.4. Dans ses conclusions, le Conseil des Ministres discutant la thèse de l'Exécutif de la Communauté flamande, estime qu'il découle de la notion de matière personnalisable, de celle d'aide aux personnes et des exceptions mises à la compétence communautaire de régler la protection de la jeunesse, que la compétence des Communautés est limitée à la protection sociale des mineurs.

"La thèse selon laquelle, en matière de la protection de la jeunesse, la contrainte est un instrument ou une modalité de l'assistance aux personnes n'est pas admissible. La protection sociale, qui forme le titre premier de la loi, est de nature quasi contractuelle et son exécution est laissée au comité de protection de la jeunesse. La protection judiciaire, qui forme le deuxième titre, est de droit contraignant et son exécution relève des tribunaux de la jeunesse et des chambres de la jeunesse des Cours d'appel. Aide et contrainte sont fondamentalement différentes, contraires entre elles, l'aide

visé au bien-être, le droit à la justice. La notion de contrainte judiciaire, qui ne peut être entièrement assimilée à celle de peine est d'ailleurs clairement incompatible avec celle d'aide volontaire".

Concernant le bien-fondé du premier moyen, le Conseil des Ministres fait en outre observer que la Communauté française ne peut pas trouver, dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 un fondement pour s'immiscer dans le cadre des normes relevant de la protection judiciaire, de celles relevant des dispositions pénales et des normes relevant du droit civil. Il relève d'ailleurs que la Communauté française n'a pas fait appel à la notion de pouvoir implicite et se fonde donc sur sa compétence directe qu'il conteste en rappelant que la Communauté ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte.

4.A.5. Dans ses conclusions additionnelles, le Conseil des Ministres réfute la thèse soutenue par l'Exécutif de la Communauté française, tout d'abord dans ses considérations préliminaires.

Le Conseil des Ministres estime qu'il y a une contradiction à soutenir que le législateur n'a pas défini de manière obligatoire les notions de droit civil, judiciaire et pénal, tout en affirmant qu'il a entendu viser uniquement des dispositions bien précises de la loi du 8 avril 1965. Le Conseil des Ministres réfute d'ailleurs cette théorie en estimant que la limite que le législateur spécial a voulu attacher à l'exercice des compétences communautaires en matière de protection de la jeunesse est très large et ne vise pas exclusivement les dispositions de droit civil, de droit judiciaire et de droit pénal contenues dans la loi du 8 avril 1965, encore moins exclusivement certaines dispositions du Code civil, du Code judiciaire et du Code pénal. Il estime que la conception défendue par la Communauté française, suivant laquelle les Communautés auraient une compétence illimitée en matière de protection de la jeunesse qui constitue un droit particulier ou *sui generis*, ne répond manifestement pas au but poursuivi par le législateur spécial et équivaut à une modification du texte de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale.

Concernant le premier moyen, le Conseil des Ministres réfute également la thèse de l'Exécutif de la Communauté française. Il développe d'abord l'idée selon laquelle il n'y a pas lieu de distinguer la détermination des mesures de leur application pour déterminer la notion de matières personnalisables. Toutes les mesures qui peuvent être prononcées par les tribunaux de la jeunesse ont un caractère nécessairement contraignant et ce caractère contraignant est le critère retenu pour distinguer les matières personnalisables des matières nationales. Il estime que cette distinction ne trouve aucune justification ni dans les textes légaux ou réglementaires, ni dans les travaux préparatoires.

Si l'on devait cependant accepter l'idée que l'application de certaines mesures relève des matières personnalisables, se pose alors pour le Conseil des Ministres la question de l'interprétation de l'exception contenue dans l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale (matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire).

Le Conseil des Ministres développe à cet égard l'idée suivant laquelle la protection de la jeunesse doit être considérée comme appartenant au droit pénal moderne au sens large. "Pour des raisons logistiques, le législateur belge a repris toutes les mesures de protection de la jeunesse dans une loi spéciale (du 8 avril 1965), dont la structure toute entière fut élaborée autour du concept "tribunal de la jeunesse". Même si l'on devait considérer les tribunaux de la jeunesse belges comme des tribunaux *sui generis*, les mesures qu'ils prennent relèvent malgré tout du droit pénal (et du droit civil)."

4.B. Selon l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, les Conseils de communauté règlent, chacun pour ce qui le concerne, les matières personnalisables qui sont arrêtées par une loi adoptée à une majorité spéciale.

L'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles mentionne au titre des matières personnalisables : "6° La protection de la jeunesse à l'exception des matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire".

Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

La compétence des Communautés en matière de protection de la jeunesse n'est dès lors pas limitée aux matières ou parties de matières présentant un caractère communicationnel, pas plus qu'elle ne se trouve limitée par un critère de volontariat. La protection de la jeunesse, lors même qu'elle présente un caractère contraignant, revêt d'ailleurs toujours essentiellement une finalité d'aide et d'assistance. Dès lors, la compétence en cette matière implique aussi, notamment, l'adoption de règles relatives aux institutions et établissements dans lesquels sont appliquées des mesures de protection de la jeunesse.

Il résulte de ce qui précède que le premier moyen est dépourvu de fondement.

Quant au deuxième moyen

5.A.1. Le Conseil des Ministres prend un deuxième moyen de la violation de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 par l'ensemble des dispositions du décret attaqué,

en ce que le décret précité habilite l'Exécutif de la Communauté française à fixer les conditions d'agrément et à agréer les personnes physiques et morales ou tout service assurant des mesures d'encadrement en application des articles 31, alinéa 2, et 34, alinéa 1er, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, de même qu'à retirer l'agrément accordé et à subventionner ou non ces personnes et services,

alors que l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 exclut expressément du champ des compétences des Communautés les matières relevant du droit civil lorsqu'elles exercent ces compétences dans le cadre de la protection de la jeunesse.

Le Conseil des Ministres analyse les articles 34 et 31 de la loi du 8 avril 1965 et conclut qu'il n'appartient pas aux Communautés d'agréeer ou non et de subventionner éventuellement des personnes ou services qui peuvent être désignés par les juridictions compétentes pour accomplir les missions visées parce qu'elles interviennent ainsi directement dans une matière relevant du droit civil réservé par le législateur spécial à l'Etat.

5.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand estime que ce deuxième moyen est dépourvu de fondement car le décret attaqué laisse intacts les articles 30 et suivants de la loi relative à la protection de la jeunesse. "Quand bien même la décision judiciaire ordonnant sur base de ces articles une assistance éducative ou une déchéance de l'autorité parentale devrait toucher des droits

civils, il n'en resterait pas moins que les règles incriminées du décret attaqué ne portent elles-mêmes aucune atteinte à l'autorité que les parents exercent sur la personne du mineur, telle que cette autorité trouve à s'exprimer dans le droit de garde, l'administration de la personne du mineur et de ses biens". L'Exécutif flamand souligne par ailleurs que, dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi relatif à la protection de la jeunesse, le Ministre de la Justice avait soumis à l'avis du Conseil d'Etat en 1984, il avait été admis que l'agrément de personnes ou d'associations s'offrant à accueillir des mineurs placés soit par les comités de protection de la jeunesse soit par le tribunal de la jeunesse dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative à l'égard des parents relève de la compétence des Communautés et que le Conseil d'Etat avait souscrit à ce point de vue.

5.A.3. Dans ses conclusions, l'Exécutif de la Communauté française relève d'abord que, si l'on suivait le raisonnement du Conseil des Ministres, le décret attaqué ne devrait l'être qu'en tant qu'il vise les mesures d'encadrement en application des articles 31, alinéa 2, et 34, alinéa 1er, de la loi du 18 avril 1965. L'Exécutif considère ensuite que ces mesures constituent une assistance éducative qui relève non pas du droit civil mais d'un droit sui generis de protection de la jeunesse que l'on a voulu créer en 1965. Par ailleurs, estime l'Exécutif de la Communauté française "la question qui se pose est de savoir si, (...), la fixation des conditions d'agrément, le retrait de celui-ci et le subventionnement des personnes qui veillent à l'accomplissement des obligations afférentes à la mesure d'assistance éducative, ont nécessairement une influence directe sur l'exercice effectif de l'autorité parentale, et sont indissolublement liés à celle-ci". L'Exécutif de la Communauté française conteste ce point de vue et considère que ces mesures n'ont pas été maintenues dans la compétence de l'Etat et relèvent de la compétence des Communautés.

5.A.4. Dans ses conclusions, le Conseil des Ministres rappelle d'abord que la compétence des Communautés en matière de protection de la jeunesse est limitée de trois manières : par la notion de matière personnalisable et celle d'aide aux personnes, par l'objet couvert par la loi du 18 avril 1965, et par les exceptions des matières qui relèvent du droit civil, du droit pénal et du droit judiciaire.

Il analyse ensuite ce qu'il faut entendre par matières relevant du droit civil et conclut que les mesures visées par l'article 31, alinéa 2 et par l'article 34 de la loi du 18 avril 1965 sont des mesures portant une atteinte directe à l'autonomie attachée aux prérogatives dont disposent les personnes qui ont la garde d'un ou plusieurs mineurs. "En intervenant directement au niveau des personnes physiques ou morales ou des services assurant des mesures d'encadrement d'enfants mineurs, par le biais de l'agrément, du retrait de l'agrément, du subventionnement ou du refus de subventionnement, la Communauté française a la possibilité d'influencer directement des mesures ayant trait spécifiquement à l'exercice de droits civils".

5.A.5. Dans ses conclusions additionnelles, le Conseil des Ministres réfute la réponse de la Communauté française au deuxième moyen. Il rappelle que la mesure mentionnée à l'article 31, alinéa 2, de la loi du 8 avril 1965 est bien une mesure de contrainte judiciaire prévue à l'égard des parents qui n'acceptent pas l'aide qui leur est offerte ou ne collaborent pas avec les services qui la leur apportent. "Cette mesure touchant aux prérogatives des personnes qui ont la garde en droit ou en fait d'enfants mineurs relève bien évidemment du droit civil en général."

5.B. Il résulte tant de l'utilisation du terme "matières" que des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en insérant l'exception "matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire", le législateur spécial a voulu maintenir dans les compétences du législateur national certains aspects de la protection de la jeunesse.

La notion de "matières relevant du droit civil" couvre ici les matières qui touchent au statut des mineurs et de la famille au regard du droit des personnes, tel qu'il est réglé par le Code civil et les dispositions légales qui le complètent.

Compétentes pour adopter des règles relatives aux institutions et établissements dans lesquels sont appliquées des mesures de protection de la jeunesse, les Communautés peuvent régler l'agrément et le subventionnement des personnes et services assurant ces mesures, sans affecter de la sorte le statut des mineurs et de la famille au regard du droit des personnes.

Il en résulte que le deuxième moyen manque de fondement.

Quant au troisième moyen

6.A.1. Le Conseil des Ministres, dans sa requête, prend un troisième moyen de la violation de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 par l'ensemble des dispositions du décret attaqué,

en ce que le décret habilite l'Exécutif de la Communauté française à fixer les conditions d'agrément, à agréer les personnes physiques et morales ou tout service assurant des mesures d'encadrement en application de l'article 37, 2° et 3°, de la loi du 8 avril 1965, relative à la protection de la jeunesse ainsi qu'à retirer l'agrément accordé et à subventionner ou non les personnes et services faisant l'objet de la norme attaquée,

alors que l'article 5, § 1er, 11, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 exclut expressément du champ des compétences des Communautés les matières relevant du droit pénal lorsqu'elles exercent ces compétences dans le cadre de la protection de la jeunesse.

Le Conseil des Ministres estime que l'article 37, 2° et 3°, de la loi du 8 avril 1965, relative aux mesures de garde, de préservation et d'éducation a trait à une matière de droit pénal et que par le décret attaqué, la Communauté française intervient directement dans cette matière qui est réservée par le législateur spécial à l'Etat.

6.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand considère que ces mesures ne peuvent être considérées comme relevant de la matière du droit pénal sauf à méconnaître leur nature réelle. Il relève d'ailleurs qu'elles peuvent être applicables à des mineurs qui n'ont commis aucun fait qualifié d'infraction ainsi qu'à l'égard des mineurs dont la santé, la sécurité ou la moralité sont mises en danger. Il relève en outre que, quand bien même on considérerait ces mesures comme ressortissant du droit pénal, on ne peut considérer que le décret intervienne de manière directe dans cette matière puisqu'il se limite à édicter une réglementation relative à l'agrément et au subventionnement de personnes et de services qui s'offrent à aider à mettre en oeuvre des mesures pédagogiques d'aide et d'assistance prononcées par le tribunal de la jeunesse, sans toucher à ces mesures elles-mêmes ou à leur portée.

6.A.3. Dans ses conclusions, l'Exécutif de la Communauté française conteste également le fait que les mesures visées ressortiraient du droit pénal étant donné le but de protection de la jeunesse qui est poursuivi qui n'est pas un but de protection sociale. Il relève également qu'il peut difficilement être considéré que le décret ait une influence directe sur le caractère même de la mesure ordonnée par le tribunal.

6.A.4. Dans ses conclusions, le Conseil des Ministres distingue, d'une part, les mesures prises à l'égard des mineurs visés à l'article 36, 3° et 4°, de la loi du 8 avril 1965 qui relèvent indubitablement du droit pénal et, d'autre part, celles qui sont prises à l'égard des mineurs visés par l'article 36, 1° et 2°, de la même loi qui, si elles ne sont pas directement connexes à des infractions pénales commises par un mineur, sont néanmoins intimement liées au droit pénal général en ce qu'elles ont trait à la prévention d'éventuelles infractions que pourrait commettre le mineur.

Le Conseil des Ministres s'attache par la suite à démontrer que le droit pénal n'est pas toujours répressif mais qu'il a aussi un caractère préventif. Il conclut enfin que si on devait admettre la compétence de l'Exécutif de la Communauté française qui lui est reconnue par le décret attaqué, l'on devrait en tirer toutes les conséquences possibles, entre autres, la possibilité d'agréer ou non les établissements scolaires d'enseignement ordinaire ou spécial.

6.A.5. Dans ses conclusions additionnelles, le Conseil des Ministres réfute les conclusions de l'Exécutif de la Communauté française et il relève que cet Exécutif admet que "l'agrément et le subventionnement des personnes ou services désignés par les tribunaux peut avoir une influence sur le caractère des mesures ordonnées par les tribunaux de la jeunesse".

6.B. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, il résulte tant de l'utilisation du terme "matières" que des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en insérant l'exception "matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire", le législateur spécial a voulu maintenir dans les compétences du législateur national certains aspects de la protection de la jeunesse.

La notion de "matières relevant du droit pénal" couvre ici les matières qui touchent à la définition des infractions et des sanctions pénales qui s'y rapportent.

Cependant, en raison du caractère d'assistance que revêtent les mesures de protection de la jeunesse, les institutions et les établissements au sein desquels sont exécutées des mesures de protection de la jeunesse ne sauraient être considérés comme des institutions au sein desquelles sont exécutées des sanctions pénales.

Il en résulte que le troisième moyen manque de fondement.

Quant au quatrième moyen

7.A.1. Dans sa requête, le Conseil des Ministres prend un quatrième moyen tiré de la violation de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, et de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par l'ensemble des dispositions du décret attaqué,

en ce que le décret habilite l'Exécutif de la Communauté française à agréer les personnes physiques ou morales et tout service assurant des mesures d'encadrement en application des articles 31, alinéa 2, 34, alinéa 1er, et 37, alinéa 2, 2° et 3°, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, et en ce qu'il accorde à l'Exécutif la compétence de retirer l'agrément accordé et de subventionner ou non les personnes et services visés,

alors que l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 exclut expressément de la compétence des Communautés en matière de protection de la jeunesse, les matières relevant du droit judiciaire.

Selon le Conseil des Ministres, les règles d'agrément et de subventionnement des personnes et services faisant l'objet du décret, qui concernent le projet éducatif, le personnel, les bâtiments ou les installations, appartiennent bien au droit judiciaire étant donné qu'elles sont relatives à l'administration de la justice et qu'elles visent à mettre à la disposition des autorités judiciaires les personnes et les services les plus à même d'exécuter leurs décisions et d'atteindre les objectifs poursuivis par la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

7.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand s'attache à démontrer que le décret ne porte pas atteinte à la compétence de l'Etat de régler les matières de droit judiciaire. L'Exécutif flamand estime que cette exception aux compétences attribuées doit être interprétée de manière restrictive et que le droit judiciaire contient uniquement des dispositions relatives aux règles de compétence et aux formes de procédure se rapportant au fonctionnement des organes juridictionnels institués par la loi. La Communauté détient dès lors une compétence pour prendre le décret attaqué sur base de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les mesures qui doivent être exécutées dans les services concernés revêtant d'ailleurs un caractère personnalisable. Pour autant que de besoin, l'Exécutif flamand estime que l'on peut également renvoyer à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 : "Lorsque la Communauté se voit attribuer la responsabilité de la protection de la jeunesse, cela implique le pouvoir d'agréer et, le cas échéant, de subventionner les personnes et institutions compétentes qui sont chargées de l'exécution d'une telle tâche. En l'occurrence, il s'agit en tout cas d'une nécessité indispensable qui découle de l'action menée à l'intérieur de la sphère de compétence propre du législateur concerné". L'Exécutif flamand estime d'ailleurs cet argument valable pour tous les moyens invoqués.

7.A.3. Dans ses conclusions, l'Exécutif de la Communauté française estime également que le moyen n'est pas fondé. Il considère également que la notion de droit judiciaire, exception à la compétence des Communautés - article 5, § 1er, 11, 6° de la loi spéciale - doit être interprété de façon restrictive et que l'agrément et la subsidiarité ne relèvent pas de la matière du droit judiciaire.

7.A.4. Dans ses conclusions, le Conseil des Ministres s'attache à préciser que les institutions ou personnes visées par le décret ont une influence directe sur différents aspects du droit judiciaire. Il donne un certain nombre de définitions de cette notion ainsi que de la notion de protection judiciaire qui forme le titre II de la loi du 8 avril 1965. Il arrive à la conclusion que les personnes, physiques ou morales, ou les oeuvres et établissements qui s'offrent à assurer des mesures d'encadrement relatives aux mineurs sur base de la loi du 8 avril 1965 participent directement à l'exécution de mesures prononcées par les juridictions compétentes en matière de protection de la jeunesse et que dès lors la compétence réservée à l'Exécutif de la Communauté française d'agréer ou non et de subventionner ou non ces personnes ou établissements influent directement sur l'exécution de mesures prononcées par des juridictions. Selon le Conseil des Ministres, en matière de protection de la jeunesse, décision et exécution forment un tout. Le Conseil des Ministres réfute également la thèse subsidiaire de l'Exécutif flamand qui est fondée sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (les pouvoirs implicites). En effet, la compétence des Communautés de régler la protection sociale de la jeunesse ne nécessite pas l'utilisation de compétences implicites dans la sphère de matières relevant du droit judiciaire pour permettre aux Communautés de remplir la tâche qui leur a été dévolue par le législateur spécial.

7.A.5. Dans ses conclusions additionnelles, le Conseil des Ministres réfute la thèse de l'Exécutif de la Communauté française. A propos des comités de protection de la jeunesse, il développe la situation antérieure à la communautarisation de la matière, situation qui avait conduit à distinguer dans les missions des comités de protection de la jeunesse leur intervention au titre de la protection

sociale et le concours qu'ils doivent aux autorités judiciaires dans les cas et dans la matière déterminée par la loi, tout en organisant une collaboration entre les deux secteurs qui relevaient d'un même département, celui de la justice. Après la communautarisation de l'aspect "protection sociale" de la loi du 8 avril 1965, la collaboration entre les comités de protection de la jeunesse et les autorités judiciaires a posé de nombreux problèmes, certains comités refusant d'exécuter désormais les décisions des juges de la jeunesse. Il apparaît que la loi du 8 avril 1965 aurait dû voir ces dispositions par lesquelles les tribunaux peuvent recourir aux comités de protection de la jeunesse totalement remaniées. "La non conformité de la loi du 8 avril 1965 à cette nouvelle réalité se traduit notamment par la réticence ou le refus des comités de la protection de la jeunesse à exécuter désormais les missions judiciaires."

7.B. Comme rappelé ci-dessus, il résulte tant de l'utilisation du terme "matières" que des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en insérant l'exception "matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire", le législateur spécial a voulu maintenir dans les compétences du législateur national certains aspects de la protection de la jeunesse.

La notion de "matières relevant du droit judiciaire" renvoie ici aux dispositions relatives à l'organisation des juridictions de la jeunesse, à leur compétence et à la procédure devant ces juridictions.

Compétentes pour adopter des règles relatives aux institutions et établissements dans lesquels sont appliquées des mesures de protection de la jeunesse, les Communautés peuvent régler l'agrément et le subventionnement des personnes et services assurant ces mesures sans affecter de la sorte les dispositions relatives à l'organisation des juridictions de la jeunesse, à leur compétence et à la procédure devant ces juridictions.

Le quatrième moyen manque dès lors de fondement.

Quant au cinquième moyen

8.A.1. Le Conseil des Ministres prend un cinquième moyen de la violation de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 par l'article 3, § 1er, alinéa 2 (in limine et 2), § 2 et § 4, du décret attaqué,

en ce que le décret attaqué crée une commission d'agrément présidée par un juge d'appel de la jeunesse effectif ou suppléant nommé par l'Exécutif parmi une liste de trois candidats, en ce qu'il précise que la commission d'agrément comprend entre autres deux magistrats de la jeunesse nommés par l'Exécutif sur présentation d'une double liste de candidats présentés par les unions et fédérations représentatives et en ce qu'il règle les modalités de fonctionnement de la commission précitée à laquelle participent des magistrats de l'ordre judiciaire,

alors que l'article 5, § 1er, II, 6^o de la loi spéciale du 8 août 1980 exclut expressément de la compétence des Communautés en matière de protection de la jeunesse les matières relevant du droit judiciaire, que la nomination de magistrats auprès d'une commission telle que la commission d'agrément mise sur pied par le décret attaqué relève du droit judiciaire (plus spécialement des articles 293 et 294 du Code judiciaire), que, d'autre part, la fixation d'une compétence supplémentaire dans le chef d'un magistrat, telle que sa participation à une commission créée par une Communauté, et celle de l'indemnité qui lui est accordée sur base de cette participation, relève également du droit judiciaire.

8.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand conteste le bien-fondé de ce moyen : puisque le régime d'agrément des services qui travaillent dans le cadre de la protection de la jeunesse constitue une matière communautaire, c'est tout logiquement que la création, la composition et la réglementation du fonctionnement d'une commission d'agrément s'y rattachent et relèvent d'un choix politique qui est de la compétence exclusive de la Communauté concernée. Le décret ne règle pas dans cette mesure une matière de droit judiciaire.

8.A.3. Telle est également la conclusion de l'Exécutif de la Communauté française dans ses conclusions. Il relève que l'article 3 du décret ne modifie pas le fonctionnement du tribunal de la jeunesse ni la compétence des juges de la jeunesse pas plus qu'il ne modifie les articles 293 et 294 du Code judiciaire. A l'instar de toute une série d'organismes publics et parapublics, l'article 3 crée une commission en prévoyant que participeront au fonctionnement de cette commission les magistrats de l'ordre judiciaire. L'Exécutif de la Communauté française tire également argument de l'article 10 de la loi du 8 août 1980 dans la mesure où il s'agit manifestement d'une disposition indispensable à l'exercice par les Communautés de leur compétence.

8.A.4. Dans ses conclusions, le Conseil des Ministres maintient que la nomination de magistrats auprès d'un organe ou d'une institution déterminés relève du droit judiciaire en vertu des articles 293 et 294 du Code judiciaire et qu'il en va de même des nouvelles compétences qui seraient reconnues à des magistrats ainsi que l'allocation d'indemnités dans l'exercice d'une compétence au sein d'un organe ou d'une institution.

8.B. Comme rappelé ci-dessus, il résulte tant de l'utilisation du terme "matières" que des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en insérant l'exception "matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire", le législateur spécial a voulu maintenir dans les compétences du législateur national certains aspects de la protection de la jeunesse.

La notion de "matières relevant du droit judiciaire" renvoie ici aux dispositions relatives à l'organisation des juridictions de la jeunesse, à leur compétence et à la procédure devant ces juridictions.

La participation de magistrats à la commission d'agrément prévue par le décret a une incidence sur la mission de ces juges qui, sans porter atteinte à la compétence du tribunal, concerne l'organisation des juridictions de la jeunesse. Le décret touche ainsi à une matière relevant du droit judiciaire au sens de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale et ressortissant de la compétence de l'Etat.

Conformément à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, les Communautés peuvent régler une matière qui relève en principe de la compétence de l'Etat, soit en vertu d'une réserve expresse formulée dans la loi, soit sur la base de sa compétence résiduaire. Pour être compatible avec le régime des compétences exclusives institué par la loi spéciale, le recours à l'article 10 de cette loi n'est cependant admissible qu'à la double condition que la matière réservée par la loi spéciale au législateur national, se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale.

Ces deux conditions sont remplies par le décret, lorsqu'il prévoit la participation de juges de la jeunesse à la commission d'agrément.

Le législateur décrétole estime, par ailleurs, à bon droit que la participation des juges de la jeunesse à

la commission d'agrément est indispensable à l'exercice de sa compétence.

Le cinquième moyen manque dès lors de fondement.

Quant au sixième moyen

9.A.1. Le Conseil des Ministres prend un sixième moyen de la violation par l'article 1er, § 2, 3, du décret attaqué du principe selon lequel l'Etat reste exclusivement compétent pour fixer les règles de base en matière de sécurité des bâtiments, plus particulièrement en ce qui concerne la prévention des incendies et des explosions et de la lutte contre ceux-ci,

en ce que la norme attaquée habilite l'Exécutif pour arrêter les conditions d'agrément des bâtiments et des installations relevant des personnes et des services visés par le décret et que ces habilitations recouvrent le pouvoir d'édicter des normes générales et particulières en matière de sécurité relatives notamment à la prévention et à la lutte contre les incendies et les explosions,

Alors qu'en disposant en termes généraux que l'Exécutif arrête les conditions d'agrément relatives aux bâtiments et aux installations employés par les personnes et les services assurant les mesures d'encadrement, le décret confère à l'Exécutif une habilitation illimitée pour fixer les normes de sécurité applicables aux structures destinées aux mineurs concernés.

Que pareille habilitation viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

9.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif flamand conteste l'existence du principe général de droit de la répartition des compétences invoqué par le Conseil des Ministres et estime que la Communauté française est compétente pour imposer les conditions d'agrément à des personnes, physiques ou morales, oeuvrant dans le domaine de la protection de la jeunesse et qu'à cet égard elle peut tenir compte notamment de l'infrastructure personnelle et matérielle qui doit répondre à des exigences particulières pour la protection de la jeunesse. L'Exécutif flamand estime aussi que la Communauté française ne s'est pas approprié en termes généraux la compétence d'organiser, de manière explicite et exclusive, la réglementation en matière de normes de sécurité.

9.A.3. Dans ses conclusions, l'Exécutif de la Communauté française estime qu'il est normal que la Communauté française, compétente en matière de protection de la jeunesse, détermine des normes minimum quant à l'accueil, aux logements et aux installations dont peuvent bénéficier les mineurs en contact avec les services d'agrément. Il s'agit là de normes spécifiques qui ne visent pas particulièrement la sécurité et qui n'empiètent donc en rien sur d'autres réglementations tel le règlement général sur la protection du travail. L'Exécutif de la Communauté française estime par ailleurs que le Conseil des Ministres ne peut pas préjuger des conditions d'agrément relatives aux bâtiments et installations qui seront déterminées par l'Exécutif.

9.A.4. Dans ses conclusions, le Conseil des Ministres rappelle l'arrêt prononcé par la Cour d'arbitrage le 15 octobre 1987 (numéro de rôle 34). Il estime en se fondant sur cet arrêt que le décret attaqué méconnaît également les règles de répartition des compétences par le fait qu'il habilite de manière générale l'Exécutif de la Communauté française en matière de fixation des conditions d'agrément des bâtiments et installations relevant des personnes et services visés par le décret attaqué et qu'un conflit virtuel de compétences est dès lors possible et qu'il justifie le fondement du moyen.

9.B. L'article 1er, § 2, 3, dispose : "Après avoir pris l'avis de la Commission prévu à l'article 3, l'Exécutif arrête les conditions d'agrément. Ces conditions concernent notamment :

(...)

3. les bâtiments et les installations.

Il s'agit soit de conditions générales soit de conditions particulières aux différents types d'encadrement."

L'article 59bis, § 2bis, de la Constitution dispose que "les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret les matières personnalisables (...)".

L'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles mentionne au titre des matières personnalisables : "6° la protection de la jeunesse à l'exception des matières relevant du droit civil, du droit pénal ou du droit judiciaire".

Il faut considérer que le constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il résulte de ce qui précède que l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, combiné avec l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, a transféré aux Communautés, sous réserve des exceptions mentionnées dans la loi spéciale, l'ensemble de la protection de la jeunesse, en ce compris la qualité des structures dans lesquelles sont appliquées des mesures de protection de la jeunesse. Les Communautés sont dès lors compétentes pour édicter des règles spécifiques relatives à l'encadrement matériel de la protection de la jeunesse.

La politique en matière de sécurité dans les structures dans lesquelles sont appliquées des mesures de protection de la jeunesse, et plus particulièrement la protection contre l'incendie, n'est pas demeurée une matière purement nationale. Elle présente, en effet, en raison des personnes qui y résident, des aspects spécifiques.

Si l'autorité nationale est compétente pour édicter des normes de base, à savoir des normes qui sont communes à une catégorie de constructions sans que soit prise en compte leur destination, les Communautés sont compétentes pour régler les aspects de sécurité qui sont spécifiques aux établissements et institutions dans lesquels sont appliquées des mesures de protection de la jeunesse, c'est-à-dire pour adapter et compléter les normes nationales de base, sans mettre celles-ci en péril.

Les Communautés sont en outre compétentes pour appliquer toutes normes en matière de sécurité, y compris les normes nationales, dans le cadre d'une politique d'agrément et de subsidiarité.

Le décret attaqué peut dès lors confier à l'Exécutif le soin de fixer les conditions d'agrément des bâtiments et installations relevant des personnes et services visés par le décret, cette habilitation ne permettant cependant pas la modification de normes nationales de base en matière de sécurité.

Ainsi interprété, l'article 1er, § 2, 3, du décret attaqué ne viole pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Le sixième moyen manque dès lors de fondement.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette le recours en annulation du décret de la Communauté française du 14 mai 1987, relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux personnes et services assurant des mesures d'encadrement pour la Protection de la Jeunesse.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 9 novembre 1988.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT