

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2009-2010

23 MAART 2010

Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen met het oog op een nieuwe bevoegdheidsverdeling inzake jeugdbescherming

(Ingediend door de heer Alain Courtois)

TOELICHTING

Momenteel is de federale overheid bevoegd om de maatregelen te bepalen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. De gemeenschappen zijn dan weer belast met de tenuitvoerlegging van die maatregelen nadat ze door de rechter zijn opgelegd.

Hoewel de deelentiteiten en de federale overheid in onze federale staatsstructuur over het algemeen gemachtigd zijn om de hun toegewezen bevoegdheden zowel te bepalen als uit te voeren, is zulks niet het geval inzake de jeugdbescherming. De organisatie daarvan sluit aan bij het uitvoeringsfederalisme, hoewel daar moet worden aan toegevoegd dat de gemeenschappen weinig of geen speelruimte hebben bij de uitvoering van de door de rechter opgelegde maatregelen. Volgens de wet van 8 april 1965 (1) bepaalt de federale wetgever welke door een minderjarige gepleegde, als een misdrijf omschreven feiten door de rechter kunnen worden bestraft. Die wet definieert tevens de maatregelen die ten aanzien van delinquente minderjarigen kunnen worden genomen. De gemeenschappen daarentegen zijn bevoegd voor de oprichting en het beheer van gespecialiseerde centra voor de opvang en begeleiding van minderjari-

(1) 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.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

23 MARS 2010

Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue d'une nouvelle répartition des compétences en matière de protection de la jeunesse

(Déposée par M. Alain Courtois)

DÉVELOPPEMENTS

À l'heure actuelle, l'autorité fédérale est compétente pour déterminer les mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction. Les communautés, quant à elles, sont chargées de la mise en œuvre de ces mesures, une fois celles-ci prononcées par un juge.

Alors que généralement, dans notre structure fédérale, les collectivités fédérées et l'autorité fédérale sont habilitées tout à la fois à organiser et à mettre en œuvre les compétences qui sont les leurs, il n'en va pas de même s'agissant de la protection de la jeunesse. L'organisation de cette dernière s'inscrit davantage dans la lignée d'un fédéralisme d'exécution si ce n'est, cependant, que la marge de manœuvre laissée aux communautés dans le cadre de la mise en œuvre des mesures décidées par le juge est réduite, voire inexistante. Dans la loi du 8 avril 1965 (1), le législateur fédéral, d'une part, détermine les faits qualifiés infraction commis par un mineur qui peuvent donner lieu au prononcé de sanctions par un juge et, d'autre part, définit les mesures qui peuvent être prises à l'égard de mineurs délinquants. Les communautés, quant à elles, ont en charge l'ouverture et la gestion de centres spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement

(1) 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.

gen aan wie de jeugdrechter een bepaalde maatregel, zoals vrijheidsberoving, heeft opgelegd. Zulks houdt in dat de gemeenschappen geen enkele inspraak hebben in de omschrijving van de bestanddelen van een feit dat een sanctie kan opleveren, en dat ze evenmin greep hebben op het gevolg dat op uiteenlopende wijzen aan de door minderjarigen gepleegde strafbare feiten wordt gegeven. Met enige zin voor overdrijving zou men kunnen stellen dat de communautaire bevoegdheid terzake neerkomt op het financieren van een in wezen federale bevoegdheid.

Afgezien van het feit dat die bevoegdheidsafbakening principiële vragen oproept, moet men vaststellen dat die verdeling tevens tot praktische problemen leidt. In dat verband wordt meer bepaald verwezen naar een incident dat in de vorige regeerperiode plaatsvond tussen de federale minister van Justitie en het lid van de Franse Gemeenschapsregering dat bevoegd was voor de jeugdbescherming. Aanleiding daartoe was het feit dat het aantal beschikbare plaatsen in de gesloten instellingen van de Franse Gemeenschap niet volstond om alle door de rechter geplaatste minderjarigen op te vangen.

Het gekissebis was tekenend voor de onsamenvangende bevoegdheidsverdeling: de federale regering hekelde het gebrek aan loyaliteit van de Franse Gemeenschap ten aanzien van de federale overheid, terwijl de Franse Gemeenschap betreurde dat ze geen andere keuze had dan de maatregelen goed te keuren die worden genomen ter uitvoering van beslissingen waarmee ze het niet noodzakelijk in alle opzichten eens is.

Het is trouwens ingevolge die onenigheid dat de federale wetgever besliste zelf een gesloten centrum in Everberg op te richten. De uitbouw van het beleid inzake de psychologische begeleiding en de opvoeding van de aldaar verblijvende jongeren liet hij wel over aan de gemeenschappen.

De oprichting van het centrum in Everberg lost het probleem evenwel niet op.

Derhalve lijkt het ons aangewezen één enkel bestuursorgaan te belasten met de volledige bevoegdheid inzake de bepaling en de uitvoering van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

Volgens ons is de federale overheid in dat verband het meest geschikte bestuursorgaan, en wel om twee redenen. Eerst en vooral omdat er een duidelijke band is tussen dat aspect van de jeugdbescherming en het algemeen strafrecht, en het derhalve belangrijk is dat beide onderdelen dezelfde beleidslijnen — ook op wetgevend vlak — volgen bij de bepaling van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van al dan niet meerderjarige delinquenten. Uit de ervaringen in het verleden is bovendien gebleken hoe

de mineurs à l'égard desquels un juge de la jeunesse a ordonné une mesure, telle qu'une décision de privation de liberté. Les communautés n'ont donc aucune prise sur la définition des éléments constitutifs d'un fait passible de sanction, ni sur la détermination des différentes réponses qui peuvent être apportées aux faits de nature délictueuse commis par des mineurs. En grossissant le trait, l'on serait amené à considérer que la compétence communautaire en la matière se confond avec le financement d'une compétence essentiellement fédérale.

Au-delà des questions de principe que pose cette délimitation de compétences, force est de constater que celle-ci ne va pas sans poser des questions d'ordre pratique. On se souviendra plus précisément de la polémique, lors de la législature précédente, entre le ministre fédéral de la Justice et le membre du gouvernement de la Communauté française en charge de la protection de la jeunesse, lorsqu'il est apparu que le nombre de places disponibles dans les institutions fermées de la Communauté française n'était pas suffisant pour accueillir tous les mineurs à l'égard desquels une mesure de placement avait été décidée.

Cette polémique était symptomatique de l'incohérence qui caractérise la répartition des compétences: le gouvernement fédéral dénonçait le manque de loyauté fédérale de la part de la Communauté française qui, quant à elle, regrettait de n'avoir qu'à adopter les mesures de mise en œuvre de décisions dont elle n'approuvait pas nécessairement toutes les orientations.

C'est d'ailleurs suite à cette polémique que le législateur fédéral décida de prendre lui-même en charge l'ouverture d'un centre fermé à Everberg, tout en permettant aux communautés de développer une politique d'accompagnement psychologique et éducatif à l'attention des jeunes qui y résident.

Malgré l'ouverture de ce centre à Everberg, la question reste entière.

Pour cette raison, il nous semble qu'il est préférable d'attribuer à un seul ordre de gouvernement l'ensemble de la compétence relative à la détermination et à la mise en œuvre des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction.

À cette fin, l'autorité fédérale nous apparaît comme l'ordre de gouvernement le plus approprié, et ce, pour deux raisons. D'une part, en raison du lien manifeste existant entre cette partie de la protection de la jeunesse et le droit pénal général, il est indiqué de conserver une unité politique — et donc législative — dans la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des délinquants, qu'ils soient mineurs ou majeurs. D'autre part, comme l'attestent les expériences passées, il importe de conserver une unité

belangrijk het is dat de beleidslijnen inzake de bepaling en de uitvoering van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van een minderjarige die een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd, een samenhangend geheel vormen.

Voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verloopt de uitoefening van die bevoegdheid overigens niet zonder problemen.

Krachtens dit wetsvoorstel zal de federale overheid bevoegd zijn voor de oprichting en het beheer van de opvangcentra voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd.

De gemeenschappen zullen hun huidige bevoegdheid voor het aspect « bescherming » van de jeugdbijstand behouden. Vanzelfsprekend zal de federale overheid nog steeds moeten overleggen met de gemeenschappen, teneinde die jongeren de nodige steun te bieden, alsook om ze psychologisch en opvoedkundig te begeleiden. Die samenwerking moet worden voortgezet in de opvangcentra, zoals thans in het centrum van Everberg gebeurt. Dit wetsvoorstel betekent derhalve geenszins het einde van de vereiste samenwerking tussen de beide beleidsniveaus. De voorgestelde, nieuwe bevoegdheidsverdeling zal echter de samenwerkingsvoorwaarden vereenvoudigen, aangezien de federale overheid en de gemeenschappen zullen beschikken over aanvullende, en dus afzonderlijke bevoegdheden.

*
* *

politique entre la détermination des mesures pouvant être adoptées à l'égard d'un mineur ayant commis un fait qualifié infraction et la mise en œuvre de ces mesures.

À cela s'ajoute, par ailleurs, une difficulté de mise en œuvre de cette compétence par la Commission communautaire commune.

En vertu de la présente proposition, l'autorité fédérale sera habilitée à ouvrir et gérer les centres d'accueil de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction.

Les communautés conserveront leur compétence actuelle s'agissant du volet protectionnel de l'aide à la jeunesse. Il va de soi qu'une concertation entre l'autorité fédérale et les Communautés sera toujours nécessaire, de manière à offrir à ces jeunes un soutien ainsi qu'un suivi psychologique et éducatif. Cette collaboration devra se poursuivre au sein des centres d'accueil, à l'instar de la pratique actuelle au centre d'Everberg. La présente proposition ne met donc pas un terme à la nécessaire collaboration entre les deux ordres de gouvernement mais, du fait de la nouvelle répartition de compétences que nous proposons, les conditions de cette collaboration seront facilitées, l'autorité fédérale et les communautés intervenant dans le cadre de compétences complémentaires mais distinctes.

Alain COURTOIS.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze bijzondere wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 5, § 1, II, 6^o, *d*), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt vervangen als volgt :

«*d*) de bepaling en de uitvoering van de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;».

19 maart 2010.

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

Le présente loi spéciale règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

L'article 5, § 1^{er}, II, 6^o, *d*), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, est remplacé par la disposition suivante :

«*d*) de la détermination et de la mise en œuvre des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction;».

19 mars 2010.

Alain COURTOIS.