



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1984 - 1985

10 MAI 1985

PROPOSITION DE DECRET

RELATIF A L'AIDE SOCIALE A LA JEUNESSE (1)

2^e AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(1) Voir Doc. Conseil 16 (1981-1982) - Nos 1 à 3.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, d'une demande d'avis sur une proposition de décret « relatif à l'aide sociale à la jeunesse », a donné le 24 avril 1985 l'avis suivant :

La proposition de décret relatif à l'aide sociale à la jeunesse déposée sur le bureau du Conseil de la Communauté française par M. Thys soulève plusieurs questions relatives à l'étendue de la compétence de la Communauté. Certaines de ces questions sont identiques à celles que le Conseil d'Etat, section de législation, a traitées dans des avis antérieurs⁽¹⁾⁽²⁾. C'est pourquoi le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième chambre, s'est prononcé sur ces questions dans l'avis qu'il a donné le 20 mars 1985 sur la proposition dont il s'agit. Les autres questions relatives à la compétence de la Communauté ont un caractère nouveau et leur solution ne s'impose pas d'une manière claire. Dès lors, conformément à l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le Premier Président a déféré la proposition de décret aux chambres réunies pour l'examen de ces questions, à savoir :

A. L'étendue de la compétence de la Communauté à l'égard des centres publics d'aide sociale;

B. Le pouvoir de la Communauté de créer des institutions destinées à être établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

*
* *

A. L'étendue de la compétence de la Communauté à l'égard des centres publics d'aide sociale

Examen de la proposition

En son article 1^{er}, la proposition fait état d'une mission de caractère général incombant au centre public d'aide sociale en matière d'aide à la jeunesse.

L'article est rédigé comme suit :

« Tout mineur d'âge a droit à l'aide de la collectivité. Cette aide doit avoir pour but d'assurer le développement du mineur de manière à lui permettre d'accéder à une vie conforme à la dignité humaine.

(1) Avis du Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, du 3 mars 1982, sur un projet de loi étendant l'application de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse aux mineurs dont les parents, tuteurs ou personnes qui en ont la garde résident à l'étranger et y sont justiciables de la juridiction militaire belge (Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 198/2, page 2).

(2) Avis du Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, du 20 juin 1984, sur : 1° un projet de décret « houdende wijziging van de artikelen 37, 66, 67, 69, 70 en 71 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming »; 2° un avant-projet de loi « relatif à la protection de la jeunesse »; 3° un avant-projet de décret « relatif à l'aide aux jeunes ». Cet avis est annexé au projet de décret de l'Exécutif de la Communauté française relatif aux comités de protection de la jeunesse. (Cons. Comm. fr., sess. 1984-1985, n° 172/1, pages 5 à 25).

Cette aide lui est due, en vertu de la loi du 8 juillet 1976, par le centre public d'aide sociale.

Le Conseil d'aide à la jeunesse et/ou le Conseil d'arrondissement est chargé de veiller à l'exercice de ce droit ».

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la proposition répète, pour le mineur, une règle déjà établie pour « toute personne » par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la proposition semble néanmoins tendre à adapter la règle au cas propre du mineur. En effet, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi de 1976 emploie la formule : « Celle-ci (l'aide sociale) a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. » L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la proposition utilise des termes quelque peu différents : « Cette aide (l'aide de la collectivité) doit avoir pour but d'assurer le développement du mineur de manière à lui permettre d'accéder à une vie conforme à la dignité humaine. »

En ce qui concerne l'alinéa 2, il n'appartient pas au Conseil de communauté de déclarer que l'aide à la collectivité est due au mineur, « en vertu de la loi du 8 juillet 1976, par le centre public d'aide sociale ». Si, comme on le relèvera plus loin, l'aide sociale est due aux mineurs par les centres publics d'aide sociale, c'est de plein droit en vertu de la loi organique de ces centres et non en vertu d'un décret du Conseil de la Communauté.

Quant à l'alinéa 3, il est rédigé en des termes trop vagues pour avoir une portée juridique. Pour que le décret dont l'adoption est proposée ait une telle portée et puisse recevoir une application effective, il est indispensable que les missions des conseils d'aide à la jeunesse soient déterminées avec beaucoup plus de précision. Il est notamment indispensable que les rapports entre les conseils d'aide à la jeunesse et les centres publics d'aide sociale soient clairement définis. C'est ce qui n'est pas fait par l'article 1^{er}, alinéa 3.

L'article 6, alinéa 2, se borne à disposer que le conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse peut attirer l'attention des centres publics d'aide sociale comme celle des autorités communales ou des conseils d'aide à la jeunesse sur des carences existant en divers domaines, carences qui pourraient entraîner des conséquences défavorables pour le développement de la personnalité des jeunes.

L'article 44, alinéa 2, se borne à prévoir que le conseil d'aide à la jeunesse peut conclure des conventions avec des personnes de droit public, telles qu'un centre public d'aide sociale, ou avec des personnes privées.

Au point de vue organique, la proposition établit des liens entre les conseils d'aide à la jeunesse et les centres publics d'aide sociale puisque, aux termes de l'article 19, les membres des conseils d'aide à la jeunesse « sont nommés par l'Exécutif de la Communauté française sur présentation des centres publics d'aide sociale » et sont « pour moitié, de(s) représentants des centres publics d'aide sociale ». (1)

(1) Voir au sujet de l'article 19 de la proposition, les observations faites par le Conseil d'Etat, section de législation, deuxième chambre, dans son avis du 20 mars 1985.

Telle qu'elle est rédigée, la proposition n'emporte pas d'empiétement sur la compétence de fixer les règles organiques des centres publics d'aide sociale, que l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, a, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve au législateur national. Mais pour être susceptible d'être mise en application de manière efficace, la proposition doit être amendée de manière à définir avec plus de précision, les attributions des conseils d'aide à la jeunesse. Dès lors, il importe d'examiner si le Conseil de communauté est compétent pour introduire dans la proposition, des dispositions qui prévoieraient le recours des conseils d'aide à la jeunesse à la collaboration des centres publics d'aide sociale.

Les rapports entre les centres publics d'aide sociale et la protection de la jeunesse avant la loi spéciale

La loi du 8 avril 1965, relative à la protection de la jeunesse a organisé une « protection sociale » de la jeunesse et a institué, pour assurer cette protection, des « comités de protection de la jeunesse ».

La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale affirme, en son article 1^{er}, que « toute personne a droit à l'aide sociale », en indiquant que « celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ». En son article 57, alinéas 1^{er} à 3, la loi définit en des termes très larges l'aide sociale garantie : « Le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. — Il assure non seulement une aide palliative ou curative mais encore une aide préventive. — Cette aide peut être matérielle, sociale, médico-sociale ou psychologique. »

En raison des termes très larges dans lesquels elle définit l'aide sociale, la loi du 8 juillet 1976 a pour effet de comprendre dans celle-ci la « protection de la jeunesse ». Plusieurs dispositions de la loi du 8 juillet 1976 chargent les centres publics d'aide sociale de missions particulières à l'égard des mineurs. Ainsi l'article 57(1), alinéa 7, dispose que « le centre exerce la tutelle ou, à tout le moins, la garde, l'entretien et l'éducation des enfants mineurs d'âge lorsqu'ils lui sont confiés par la loi, les parents ou des organismes d'intérêt public ». Les articles 63 à 68 organisent l'exercice, par un membre du conseil de l'aide sociale, de la tutelle sur les mineurs à l'égard desquels personne n'est investi de l'autorité parentale ou n'exerce la tutelle ou la garde matérielle.

Si la loi du 8 juillet 1976 inclut ainsi notamment la « protection sociale » de la jeunesse dans l'aide sociale que le centre public d'aide sociale est chargé d'assurer à toute personne — mineur ou adulte —, elle n'a jamais été comprise comme abrogeant les règles spécifiques applicables à la protection de la jeunesse qui sont contenues dans les articles 1^{er} à 6 de la loi du 8 avril 1965 et comme supprimant les comités de protection de la jeunesse institués par cette loi. En outre, les comités de protection de la jeunesse sont parmi les « organismes publics » visés par l'article 57, alinéa 7, de la loi du 8 juillet 1976, qui peuvent

confier des enfants mineurs d'âge au centre public d'aide sociale. L'article 64 de la même loi fait expressément mention du comité de protection de la jeunesse en disposant que « le tribunal de la jeunesse ou le comité de protection de la jeunesse peut confier au centre public d'aide sociale les enfants dont le centre assure déjà la garde matérielle et dont les parents sont déchus en tout ou en partie de l'autorité parentale ».

Examen du problème de compétence dont il s'agit

Comme l'observation en a déjà été faite en matière d'« aide aux personnes », l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o a, de la loi spéciale soustrait à la compétence de la Communauté, les « règles organiques des centres publics d'aide sociale ».

Cette limitation de la compétence de la Communauté a été affirmée à de nombreuses reprises au cours des travaux préparatoires (1). Elle a été rappelée par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 juin 1984 (2).

De ce que la loi du 8 juillet 1976 a toujours été comprise comme n'abrogeant pas les règles spécifiques applicables à la protection sociale de la jeunesse, contenues dans les articles 1^{er} à 6 de la loi du 8 avril 1965, et comme laissant subsister les comités de protection de la jeunesse institués par cette loi, on peut déduire que dans l'exercice de sa compétence en matière de protection sociale de la jeunesse, le Conseil de communauté peut créer, à côté des centres publics d'aide sociale, des conseils d'aide à la jeunesse.

Par ailleurs sans qu'il soit besoin d'examiner si toutes les dispositions de la loi du 8 juillet 1976 doivent être considérées comme portant des règles organiques des

(1) L'exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles déclare que la Communauté est compétente pour « l'application des règles légales organiques relatives aux centres publics d'aide sociale » mais non pour ces règles organiques elles-mêmes. (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 7).

Le rapport fait par M. André et Mme Pétry au nom de la commission de la révision constitutionnelle et des réformes institutionnelles du Sénat contient, en plusieurs passages, des indications identiques (Doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, pages 120 et 125-126, 127-128, 136-137). Un membre avait exprimé la crainte que le droit à l'aide sociale pourrait être mis en danger « si d'une façon ou de l'autre, les CPAS de la Région bruxelloise étaient scindés », « Le Premier Ministre répond que ce danger est illusoire car la loi en la matière est et reste de compétence nationale » (p. 136).

Ce sont encore des indications identiques que l'on trouve dans le rapport fait par M. le Hardy de Beaulieu et De Greve au nom de la commission de la révision constitutionnelle et des réformes institutionnelles de la Chambre des représentants (Doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pages 61, 62, 71).

Le ministre de la Communauté française explique comme suit les raisons pour lesquelles les règles organiques des centres publics d'aide sociale sont restées nationales : « ... Les CPAS ont une importance énorme pour les communes. L'organisation des communes restant nationale, celle des CPAS doit, elle aussi, rester nationale. La loi organique en ce domaine définit les rapports de pouvoirs et les relations des CPAS avec les citoyens ... » (p. 71).

(2) Doc. Cons. Comm. fr., déjà cité (p. 25).

(1) Modifié par la loi du 28 juin 1984.

centres publics d'aide sociale, il suffit de relever qu'en raison des termes extrêmement larges dans lesquels elle est rédigée, cette loi inclut l'aide sociale à la jeunesse dans l'aide sociale que le centre public d'aide sociale a pour mission d'assurer. En effet, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cette loi porte que « Toute personne a droit à l'aide sociale » : cette disposition vise tant le mineur que l'adulte. Par ailleurs aux termes de l'article 57, alinéas 2 et 3, « Il (le centre public d'aide sociale) assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médico-sociale ou psychologique. »

Comme l'aide sociale à la jeunesse entre, en vertu de la loi du 8 juillet 1976, dans les attributions des centres publics d'aide sociale, le Conseil de la Communauté ne modifierait pas les règles organiques de ces centres en déterminant dans quels cas et dans quels buts les centres d'aide à la jeunesse peuvent recourir à la collaboration des centres publics d'aide sociale.

B. La compétence de la Communauté pour la création, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, d'institutions ayant dans leurs attributions, des matières personnalisables

On rappellera que pour lesdites matières, l'article 59bis, § 4bis, de la Constitution, porte notamment que les décrets des Conseils de communauté ont force de loi « à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

Dans la logique des réformes institutionnelles, on est conduit à penser qu'une institution créée par une Communauté appartient nécessairement à cette seule Communauté « en raison de son organisation » et que, dès lors, les Communautés flamande et française peuvent créer dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale des institutions ayant des matières personnalisables dans leurs attributions.

Cette manière de comprendre la disposition constitutionnelle serait conforme à la raison même de la création de « matières personnalisables » et de l'attribution aux Communautés de la compétence pour ces matières.

Dans son avis du 20 juin 1984, le Conseil d'Etat a relevé que la notion de matières personnalisables, comme le Premier Ministre l'a expliqué devant la commission de la Chambre des représentants, « a précisément trouvé son origine dans une tentative d'apporter une solution au fait qu'à Bruxelles le problème de la communication du citoyen avec des services d'aide de tous genres était réputé se poser avec une acuité particulière » (1).

Plus loin, dans le même avis, le Conseil d'Etat ajoute :

« On rappellera tout d'abord (...) que la notion même de matières personnalisables a été conçue pour apporter

une solution partielle à l'un des aspects de la « problématique bruxelloise ». Cette solution consistait à offrir aux habitants flamands de la région bilingue de Bruxelles-Capitale des institutions et des services, sociaux et hospitaliers notamment, qui, organisés et gérés par la Communauté flamande plutôt que par les communes bruxelloises, pourraient fournir à ces habitants des prestations non seulement dans leur propre langue, mais selon leur propre sensibilité culturelle, dans leur propre « climat » en quelque sorte ... » (1).

La même considération peut être faite mutatis mutandis pour les habitants d'expression française de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Compte tenu des raisons pour lesquelles a été instauré le système des matières personnalisables, celui-ci implique logiquement que la Communauté flamande et la Communauté française peuvent chacune créer, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, des institutions compétentes pour les matières personnalisables.

Toutefois, il ressort de passages nombreux et concordants des travaux préparatoires de l'article 59bis, § 2bis et § 4bis, de la Constitution que pour l'application du critère de l'appartenance exclusive d'une institution « en raison de son organisation » à une Communauté déterminée, il faut tenir compte du régime de cette institution au point de vue de l'emploi des langues : les institutions publiques de la région bruxelloise, qui sont soumises à un régime de bilinguisme par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative (2), ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à une Communauté. Devant la commission du Sénat, le ministre des Réformes institutionnelles (F) a fait cette déclaration : « L'article 59bis n'interdit pas ... la création par les pouvoirs publics d'institutions dont les activités s'adressent aux membres d'une communauté. Ce sont en fait les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative qui constituent une restriction à une telle création » (3).

Cette manière de s'exprimer n'est pas parfaitement exacte. La Constitution prime la loi et une disposition constitutionnelle entraîne l'abrogation ou la modification d'une disposition législative qui n'est pas conforme à cette disposition constitutionnelle. En réalité, ce qui ressort des travaux préparatoires, c'est que, dans la pensée du Constituant de 1980, l'élément de l'appartenance exclusive d'une institution « en raison de son organisation » à une Communauté déterminée, élément requis par la Constitution elle-même, est écarté par l'obligation légale d'adopter un régime de bilinguisme. Il y a en ce sens des déclarations répétées et convergentes, qui permettent de conclure que, malgré le caractère paradoxal des conséquences qui en découlent, telle a été la conception du Constituant. Il ressort également des travaux préparatoires que le système adopté, qui manque de cohérence, n'a

(1) Doc. cité, page 13.

(2) Articles 17 à 21.

(3) Rapport fait par MM. de Stexhe et Lindemans au nom de la commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions du Sénat, doc. parl. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 10.

(1) Doc. Cons. Comm. fr., sess. 1984-1985, n° 172/1, pages 10-11 et référence à : Doc. Ch., sess. extr. 1979, n° 10/5-4°, page 13.

été admis qu'à titre provisoire, dans l'attente de la solution des problèmes relatifs à la région bruxelloise.

On relèvera ci-dessous les principaux passages des travaux préparatoires qui concernent directement le problème examiné.

A la commission du Sénat, le ministre des Réformes institutionnelles (F), avant de faire la déclaration reproduire plus haut, s'était déjà exprimé comme suit :

« En ce qui concerne l'impact des lois linguistiques sur les institutions bruxelloises du secteur public, le ministre des Réformes institutionnelles (F) expose que les lois linguistiques prévoient que ces institutions doivent être bilingues à Bruxelles. Il fait observer toutefois que l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues administratives prévoit des dérogations à cette règle générale.

L'article 22 dispose : « Par dérogation aux dispositions de la présente section, les établissements dont l'activité culturelle intéresse exclusivement un groupe linguistique sont soumis au régime applicable à la région correspondante. » Cette disposition a été complétée par un alinéa (loi du 30 mars 1972) libellé comme suit : « Entrent dans cette catégorie d'établissements toutes les crèches et sections prégardiennes ».

Le pacte gouvernemental prévoit le statu quo à Bruxelles en attendant une solution de l'ensemble de la problématique bruxelloise. Ce statu quo concerne également les lois linguistiques. Par conséquent, sous réserve des solutions qui seraient prises lors de la solution globale de cette problématique, les institutions du secteur public sont et resteront soumises à la règle du bilinguisme. Toutefois cette règle souffre des exceptions, notamment celles prévues à l'article 22 précité.

En rappelant la situation légale actuelle, le ministre souligne que la disposition constitutionnelle proposée n'y fait pas référence. Mais elle n'interdit nullement qu'une loi permette la création d'institutions unilingues publiques, dans le cadre de la solution globale de la problématique bruxelloise » (1).

Les considérations qui ont été développées pour substituer l'« organisation » d'une institution à ses « activités » comme critère de l'appartenance exclusive de cette institution à une Communauté, montrent l'intérêt porté à l'élément de la langue.

A la demande de la majorité des membres de la commission, le gouvernement dépose un amendement remplaçant les mots « en raison de leurs activités » par les mots « en raison de leur organisation » (2) :

« Différents membres appuient la proposition faite par le gouvernement. Les termes « en raison de leur organisation » évoquent les structures internes des institutions. Lorsque celles-ci sont conçues pour rendre service à une seule communauté, on peut dire que ces institutions appartiennent à cette Communauté. La langue dans laquelle les rapports d'un conseil d'administration sont

rédigés, la langue utilisée pour les déclarations à la sécurité sociale ou pour les communications au personnel pourrait constituer de valables critères. D'autre part, lorsqu'il s'agit d'un hôpital rattaché à une université unilingue, il est certain qu'il s'agit là d'une institution ressortissant à la Communauté correspondante.

La terminologie proposée par le gouvernement renvoie à un critère général qui doit servir de guide aux autorités communautaires » (1).

Au cours de la suite des discussions en commission du Sénat, un membre « souligne que selon la déclaration gouvernementale, c'est l'ensemble des institutions publiques qui se voit refuser le choix uncommunautaire » (2).

En ouvrant, à la séance publique du Sénat du 26 juin 1980, la discussion de la révision de l'article 59bis de la Constitution, M. Lindemans, un des rapporteurs, a fait cette brève déclaration au sujet du problème examiné ici :

« Er is een kapittel gewijd aan de bicommunautaire instellingen. Dat mag u niet misleiden, want artikel 59bis handelt daar niet over. Het handelt alleen over de persoonsgebonden materies die worden toevertrouwd aan de gemeenschappen. Daaruit volgt weer een problematiek voor Brussel. In de sector van de persoonsgebonden materies zullen wij instellingen hebben die organisatorisch gezien, gericht zijn op de twee gemeenschappen. Vandaar dat lelijke woord : « bicommunautaire » instellingen. Artikel 59bis lost dit probleem echter niet op. Dat moet worden behandeld wanneer men in de herfst het probleem — Brussel zal aanpakken » (3).

M. Serge moureaux a critiqué la discrimination que l'on établit entre les institutions privées qui peuvent s'uncommunautariser, auxquelles « l'on donne cette souplesse financière et structurelle », et les institutions publiques qu'« on veut geler, immobiliser, garrotter ... » (4).

M. Poulet insiste sur ce qu'à Bruxelles, le système des matières personnalisables n'aboutit aucunement aux résultats voulus par les promoteurs de la réforme :

« Le paradoxe de la communautarisation des matières personnalisables que l'on veut nous faire inscrire dans la Constitution, c'est qu'elle ne correspond en aucune façon à ces deux revendications flamandes à Bruxelles, mais qu'elle aboutit à y créer une solution aberrante, alors que du point de vue des régions flamande et wallonne, la solution communautaire ou régionale est indifférente. En revanche, il est à craindre qu'on ne pourra sortir de l'imbroglie que l'on crée à Bruxelles qu'en introduisant un système de sous-nationalité que ne veulent certainement plus aujourd'hui ceux qui sont à l'origine de la revendication de communautarisation.

En ce qui concerne les institutions d'abord. Que je sache les revendications flamandes ne s'adressaient pas aux institutions qui, par leur « activité » ou par leur « orga-

(1) Doc. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 8.

(2) Doc. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 18.

(1) Doc. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, pages 18-19.

(2) Doc. Sénat, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 20.

(3) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 1991.

(4) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, p. 1999.

nisation», appartiendront exclusivement à la Communauté flamande. Elle s'adressent aux institutions des secteurs publics qui resteront bicommunautaires et continueront à dépendre de l'Etat. A moins que, grâce à l'extension de l'application de l'article 22 des lois linguistiques que le ministre de l'Intérieur nous a laissé miroiter dans une interview au journal *Le Soir*, ces institutions publiques ne puissent devenir unicommunautaires et ainsi, se soustraire, aux contraintes des lois linguistiques. Où est l'avantage de la communautarisation du point de vue de ceux qui la revendiquaient ?

En ce qui concerne les personnes, la situation est encore plus cocasse puisque de toute façon — et le gouvernement est très catégorique sur ce point — les décrets des Communautés ne peuvent s'appliquer aux personnes à Bruxelles! » (1).

M. Poulet a conclu son intervention en faisant au système proposé la critique que, chaque fois que les Communautés voudront agir dans les matières personnalisables, « elles ne le pourront pas à l'égard des Bruxellois » (2).

Dans sa réponse, M. Philippe Moureaux, ministre des Réformes institutionnelles (F), a rappelé, en leur substance, les déclarations qu'il avait faites en commission :

« ... Qu'est-ce qu'une institution bicommunautaire ? C'est toute institution qui, en raison de son organisation ne peut être considérée comme s'adressant exclusivement à une seule communauté.

Dans le cadre du statu quo à Bruxelles, c'est notamment le cas des institutions publiques traitant des matières personnalisables. Cela est repris noir sur blanc dans la déclaration gouvernementale.

Toutefois, et j'y insiste, l'article 59bis en tant que tel n'interdit pas la création par les pouvoirs publics d'institutions qui, en raison de leur organisation, devraient être considérées comme s'adressant aux membres d'une seule communauté.

Ce sont, en fait, les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative qui constituent une restriction à une telle création.

Le problème pourrait trouver sa réponse dans la solution qui sera donnée à la problématique bruxelloise. » (3)

Pour écarter l'incidence des lois relatives à l'emploi des langues sur les institutions publiques de la région bilingue de Bruxelles-capitale, M. Serge Moureaux a déposé un amendement principal et un amendement subsidiaire tendant à l'élimination du critère tiré de l'organisation de l'institution (4).

M. le ministre Philippe Moureaux a demandé le rejet du premier amendement en faisant valoir que pour le

gouvernement, les termes « en raison de leur organisation » étaient importants (1).

M. le ministre Philippe Moureaux a demandé également le rejet du second amendement, en invoquant notamment la considération suivante :

« ... je voudrais rappeler que le problème posé par l'application des lois linguistiques aux organismes ressortissant aux matières personnalisables sera examiné dans le cadre de la solution à l'ensemble du problème bruxellois » (2).

En commission de la Chambre des représentants le Premier ministre se réfère aux considérations du rapport de la commission du Sénat; il les confirme et les précise comme suit :

« Le Premier ministre confirme qu'il faut une agrégation par la communauté concernée pour qu'une institution puisse être considérée comme appartenant exclusivement à cette communauté. Mais il estime nécessaire que le texte de la Constitution énonce l'élément essentiel qui justifie l'appartenance de l'institution à une communauté déterminée. »

Quel est, selon le Premier ministre, l'élément essentiel sur lequel une communauté doit s'appuyer pour reconnaître qu'une institution lui appartient exclusivement ? Tel est le nœud de la discussion et, bien que le Sénat ait déjà adopté un texte, le Premier ministre se dit prêt à examiner avec les membres de cette commission si le critère finalement retenu par le Sénat, à savoir celui de l'organisation, est effectivement le meilleur.

...

Le Premier ministre déclare que, selon lui, un des principaux critères de définition des institutions est le régime linguistique. Les institutions qui, conformément à la législation linguistique actuelle, doivent avoir un statut bilingue ne peuvent appartenir à une seule communauté. Il n'exclut cependant pas que, dans la solution pour Bruxelles, des modifications soient apportées à la législation linguistique » (3).

Plus loin, le Premier ministre déclare formellement qu'« aucune communauté ne peut créer à Bruxelles un organisme public se rapportant aux matières personnalisables ». Il le fait dans le passage suivant de son intervention à la commission :

« Rétorquant à la déclaration d'un membre selon laquelle l'impact des matières personnalisables serait plutôt minime en ce qui concerne Bruxelles, le Premier ministre fait observer que cela n'est que partiellement vrai. On constate, en effet, une évolution dans le sens d'institutions unicommunautaires.

(1) *Ann. parl. Sénat*, sess. 1979-1980, séance du 27 juin 1980, p. 2051.

(2) *Ann. parl. Sénat*, sess. 1979-1980, p. 2054.

(3) Rapport fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par MM. Weckx et Van Cauwenberghe (*Doc. Ch. 10*, sess. extr. 1979, n° 5/4°, page 10, et référence à *Doc. parl. Sénat*, sess. extr. 1979, n° 100/27, page 7).

(1) *Ann. parl. Sénat*, sess. 1979-1980, pp. 2001-2002.

(2) *Ann. parl. Sénat*, sess. 1979-1980, p. 2003.

(3) *Ann. parl. Sénat* 1979-1980, p. 2013.

(4) *Doc. parl. Sénat*, SE 1979, n° 34, page 2 et n° 90.

Mais il est exact que les matières personnalisables auraient une incidence beaucoup plus importante si elles couvraient également les activités des centres publics d'aide sociale à Bruxelles.

En réponse à la question d'un membre, le Premier ministre déclare que les institutions bilingues situées sur le territoire de Bruxelles-Capitale ne peuvent être considérées comme appartenant à une seule communauté. Aucune communauté ne peut dès lors créer à Bruxelles un organisme public se rapportant aux matières personnalisables. » (1)

Ultérieurement le Premier ministre a de nouveau évoqué l'incidence des lois sur l'emploi des langues en matière administrative:

« En ce qui concerne l'impact de la législation linguistique actuelle, le Premier ministre souhaite s'en tenir formellement au texte du rapport du Sénat (Doc. Sénat n° 100/27, page 8, 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e alinéas).

En vertu de l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, il est possible de créer des institutions unilingues dans le domaine de l'enseignement, de la culture, des crèches et des sections prégardiennes. La loi peut également autoriser ultérieurement la création d'institutions unilingues dans d'autres domaines.

Cela signifie que l'article 22 devra être complété.

A l'avenir, après la modification des lois linguistiques, les institutions relatives aux matières personnalisables pourraient être unilingues à Bruxelles, ce qui n'est pas possible pour le moment » (2).

A la séance publique de la Chambre des représentants du 3 juillet 1980, M. Weckx, un des rapporteurs, se demande s'il ne peut pas être déduit des dispositions applicables que les Communautés flamande et française peuvent créer à Bruxelles des institutions unilingues par la voie d'un décret ou d'un arrêté de leur Exécutif (3).

Relevant que dans la région de Bruxelles-Capitale, les institutions publiques doivent être bilingues, sous réserve de l'exception établie par l'article 22 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, M. Schiltz observe que dans cette région, pour ce qui est des matières personnalisables, la Communauté flamande pourra seulement agir par la voie du subventionnement d'institutions privées et qu'elle sera impuissante au point de vue de la création d'institutions publiques (4).

De même, M. Verroken constate avec regret qu'avant le règlement des problèmes relatifs à la région de Bruxelles, la compétence de la Communauté flamande dans cette région est extrêmement limitée pour les matières personnalisables. La Communauté flamande sera seulement habilitée à mener une politique limitée aux institutions privées, qu'elle pourra agréer et subventionner. En effet, il a été clairement dit en commission qu'il ne peut

y avoir dans ladite région d'institutions publiques appartenant exclusivement à la Communauté flamande, qu'elles soient créées par les communes, par les centres publics d'aide sociale ou par la Communauté flamande elle-même. Selon cette interprétation de la disposition constitutionnelle proposée, « il est exclu que la Communauté flamande puisse créer ses propres institutions flamandes à Bruxelles parce que la législation sur l'emploi des langues l'interdira » (1).

De même encore, M. Anciaux déclare que, compte tenu de la règle selon laquelle toutes les institutions publiques de la région de Bruxelles doivent être bilingues, il ne voit pas bien comment on peut affirmer que la Communauté flamande peut y créer des institutions publiques compétentes pour les matières personnalisables (2).

Le Premier ministre est intervenu à nouveau au sujet du problème examiné. Il l'a fait dans les termes suivants:

« ...

Het is evident dat — en ik spreek mij niet uit over de redenen — één van de evenwichtige elementen in Brussel bestaat in de taalwetgeving van het jaar 1963, die heeft voorzien dat alle openbare besturen verplicht zijn tweetalige instellingen te hebben. Ook de minister van Institutionele Hervormingen (F) heeft er dienaangaande geen twijfel over laten bestaan wanneer hij in de Senaatscommissie gesproken heeft over de invloed van de taalwetten op de Brusselse openbare instellingen en hierbij verklaarde dat die taalwetten bepalen dat die instellingen tweetalig moeten zijn te Brussel. Alleen artikel 22 van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken voorziet in een aantal afwijkingen op die algemene regel. Die afwijkingen heb ik reeds meermaals geciteerd. De minister van Institutionele Hervormingen (F) gaat verder en hier citeer ik het verslag van de Senaat: « Volgens het regeerakkoord zal te Brussel de status-quo gehandhaafd worden totdat voor de gehele Brusselse problematiek een oplossing wordt gevonden. De status-quo geldt ook voor de taalwetten. Onder voorbehoud van de maatregelen die zullen worden genomen bij de algemene oplossing van die problematiek, zijn en blijven de openbare instellingen derhalve onderworpen aan de regel van de tweetaligheid. » Op die regel zijn er uitzonderingen, onder meer die bepaald in het bovengenoemd artikel 22.

Het is dus duidelijk en ik zou het als volgt uitdrukken, dat gelet op het wezenlijk element dat in de Grondwet wordt geschreven om te zeggen of een instelling op het domein van de persoonsgebonden materies exclusief tot één gemeenschap behoort, met name haar organisatie, men niet kan gewagen van een instelling die krachtens haar organisatie exclusief tot één gemeenschap behoort, wanneer die instelling verplicht is tweetalig te zijn.

Men moet concreet nagaan welke instellingen thans onderworpen zijn aan de wettelijke verplichting van de tweetaligheid. Die instellingen kunnen onmogelijk, zolang de taalwetgeving niet gewijzigd wordt, tot één

(1) Doc. cité, p. 14.

(2) Doc. cité, p. 15.

(3) *Ann. parl.* Ch. sess. 1979-1980, p. 2302.

(4) *Ann. parl.* Ch. sess. 1979-1980, p. 2320.

(1) *Ann. parl.* Ch. sess. 1979-1980, p. 2326.

(2) *Ann. parl.* Ch. sess. 1979-1980, p. 23-27.

gemeenschap behoren. Zij behoren tot de twee gemeenschappen in Brussel.

Men zal dus de taalwetgeving moeten aanvullen om een aantal openbare instellingen te laten behoren tot één enkele gemeenschap. In principe verzet ik mij daartegen niet » (1).

M. Clerfayt a critiqué d'une manière très développée les thèses du gouvernement (2).

M. Degroeve a reproché au système proposé d'aboutir à une discrimination entre institutions publiques et institutions privées (3). M. Defosset a fait de même (4).

A la fin de la discussion, le Premier ministre a maintenu l'interprétation qu'il donnait à l'article 59bis, § 2bis et § 4bis, de la Constitution. Il a répété qu'elle résultait de l'accord de gouvernement conclu pour la région de Bruxelles-Capitale. Il s'est dit conscient des difficultés qui allaient exister dans l'immédiat. Mais il a ajouté que le système institué pourrait être complété, modifié ou amélioré, le cas échéant grâce à la loi spéciale dont ledit article 59bis, § 4bis, autorise l'adoption.

Les déclarations nombreuses et concordantes faites au cours des travaux préparatoires de l'article 59bis, § 2bis et § 4bis, de la Constitution permettent de conclure que, dans la pensée du Constituant, une institution ayant des matières personnalisables dans ses attributions ne peut être considérée comme appartenant exclusivement par son organisation à une communauté lorsqu'elle est soumise par la loi à un régime de bilinguisme. Or les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative soumettent à un tel régime de bilinguisme, toutes les institutions publiques établies dans la région bilingue

de Bruxelles-capitale. Une exception est faite par l'article 22 de ces lois pour les institutions ayant des activités culturelles; mais il n'y a pas d'exception semblable pour les institutions ayant des matières personnalisables dans leurs attributions.

Il en résulte, comme le Premier ministre l'a déclaré à la commission de la Chambre des représentants qu'« Aucune communauté ne peut ... créer à Bruxelles un organisme public se rapportant aux matières personnalisables. » (5)

Par conséquent, la proposition de décret présentement examinée sort des compétences de la communauté en tant qu'elle vise, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, non à organiser l'agrément d'institutions privées, mais à créer, pour les communes de cette région et pour l'arrondissement administratif qui constitue la même région, des conseils communaux d'aide à la jeunesse et un conseil d'arrondissement d'aide à la jeunesse, consistant en des institutions publiques.

La chambre était composée de:

MM.: P. VERMEULEN, président; Ch. HUBERLANT, J. NIMMEGEERS, J.-J. STRYCKMANS, P. FINCOEUR, W. DEROOVER, conseillers d'Etat; G. VAN HECKE, F. RIGAU, J. GIJSSELS, F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation; Mmes: R. DEROY, greffier; F. LIEVENS, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par MM. P. CHARLIER, et J. DE COENE, premiers auditeurs.

Le Greffier,

R. DEROY.

Le Président,

P. VERMEULEN.

(1) *Ann. parl.* Ch. sess. 1979-1980, p. 2330.

(2) *Ann. parl.* Ch. sess. 1979-1980, p. 2342.

(3) *Ann. parl.* Ch. sess. 1979-1980, p. 2351.

(4) *Ann. parl.* Ch. sess. 1979-1980, pages 2353-2354.

(5) *Doc. Ch.*, 1^o, sess. extr. 1979, n^o 5/4^o, page 14.