

Everberg : on ferme ou pas ?

Ce n'est pas aux lecteurs du JDJ qu'il faut expliquer ce qu'est le centre fédéral fermé sis à Everberg, créé par la «*snel wet*» du 1^{er} mars 2002. Nous ne reviendrons pas ici sur cet épisode peu glorieux de l'histoire de la protection de la jeunesse en Belgique qui s'apparente à une dérive purement sanctionnelle et sécuritaire. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce sujet tant il est vrai qu'on a pas épuisé la discussion sur les enjeux de l'enfermement des mineurs et qu'on reste sur sa faim s'agissant de l'évaluation de ce centre (comme d'ailleurs des autres structures d'enfermement).

Un élément retiendra ici plus particulièrement notre attention : il y a quelques mois, la Ministre de la Communauté flamande ayant l'aide à la jeunesse dans ses attributions, Madame Vervotte, a «*menacé*» de dénoncer l'accord de coopération liant la Communauté flamande aux autres communautés et à l'État fédéral relatif au Centre d'Everberg.

Les petites histoires comptant parfois beaucoup plus que la grande, notons que depuis cette déclaration, les places flamandes de ce centre affichent complet alors que ça n'avait pratiquement jamais été le cas auparavant. Tout indique que l'annonce de la fermeture de cette structure aura poussé les juges à démontrer que pour eux au moins, il n'est plus possible de s'en passer!

Pour ce qui concerne la Ministre, on ne sait s'il s'agissait d'une vague menace parce qu'à ce moment-là, ça tombait bien dans l'agenda politique (le projet de réforme de la loi du 8 avril 1965 relatif à la protection de la jeunesse est en cours de discussion au Parlement et on sait qu'il ne plaît pas beaucoup à un certain nombre de partenaires flamands) ou s'il y avait là derrière une véritable remise en cause de cet accord. On ne sait pas non plus si la Ministre avait pleinement conscience des implications politiques (elle sera très vite «*rentrée dans le rang*») mais aussi juridiques de cet effet d'annonce.

Pour y voir plus clair, le JDJ a voulu interroger une spécialiste de cette particularité de notre système fédéral belge. Johanne Poirier, du centre de droit public de l'ULB, a bien voulu se prêter à l'exercice de décrire les conséquences juridiques qu'aurait une dénonciation de cet accord de coopération par un des partenaires. Accrochez-vous, c'est pas triste !

bvk

Réponse partielle et tentative concernant l'accord de coopération relatif au Centre d'Everberg.

J'écris tentative, parce qu'il y a fort peu de jurisprudence au sujet de ces accords. À ma connaissance, il n'y a pas encore eu de «*retrait*» unilatéral d'un accord depuis l'instauration de cet aspect du fédéralisme coopératif belge en 1988-89.

Deux questions se posent essentiellement.

1. *Le retrait de la Communauté flamande de l'accord de coopération est-il possible, et si oui de quelle manière et à quelles conditions?*

Selon les termes mêmes de l'accord, il est d'une durée de trois ans (art. 35). Il peut être dénoncé par écrit au moins six mois avant l'échéance. À défaut de dénonciation, il est reconduit tacitement. Ces règles apparemment claires soulèvent néanmoins de nombreuses interrogations, découlant notamment de l'incertitude relative à l'entrée en vigueur de l'accord.

1. L'Accord a été signé le 30 avril 2002, avec effet rétroactif au 1^{er} mars 2002 (art. 36 de l'accord).
2. Cet accord nécessite toutefois des normes législatives d'assentiment. C'est ici que les choses se corsent...
 - a. Le décret flamand d'approbation a été publié le 20 août 2002⁽¹⁾.
 - b. Le décret de la Communauté française a – quant à lui – été publié le 11 septembre 2002. Ce décret prévoit toutefois que l'accord «*entre en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge du dernier des quatre actes d'approbation des parties contractantes*».
 - c. Le décret germanophone a été publié le 3 février 2003.
 - d. La loi fédérale d'assentiment a été publiée le 28 avril 2003.

(1) Avec une modification sur laquelle je reviendrai plus loin, publiée le 28 mai 2004.

3. Ces différentes dates génèrent des scénarios distincts quant à l'entrée en vigueur de l'accord.

L'on pourrait sûrement soutenir qu'aux termes du décret de la Communauté française, l'accord n'est entré en vigueur qu'en avril 2003. Il serait donc toujours en vigueur et ne pourrait être dénoncé par la Communauté flamande qu'en 2006⁽²⁾.

La Communauté flamande soutiendrait sans doute, quant à elle, que l'accord est entré en vigueur, dans son propre ordre juridique, le 30 août 2002⁽³⁾. Dans ce cas, elle pourrait le dénoncer six mois avant l'échéance des trois ans, soit à la fin février 2005. J'ignore si cela a été fait, mais j'en doute.

Dans l'hypothèse où ce ne serait pas le cas, l'Accord serait reconduit – tacitement (art. 35). Encore une fois, nous sommes face à des incertitudes. À quelle date cette reconduction court-elle? Celle de la conclusion (30 avril 2002)? Celle de l'entrée en vigueur prévue dans le texte de l'accord (30 mars 2002)? Celle de l'entrée en vigueur (qui peut varier selon les ordres juridiques en cause et qui pour la Communauté flamande serait le 20 août 2005)? Par ailleurs, rien n'est précisé quant à la durée de la reconduction tacite: s'agit-il d'une nouvelle période de trois ans ou d'une reconduction d'un an? Normalement, sauf indication contraire, une reconduction implique que la convention continue dans les mêmes conditions pour une période identique. La reconduction serait dès lors de trois ans.

Enfin, il faut souligner l'article 3 du décret flamand d'approbation qui dispose que :

«Conformément à l'article 35 de l'accord de coopération, celui-ci est dénoncé faute de publication d'une loi fédérale au Moniteur belge au plus tard le 31 août 2004 qui propose des solutions aux comportements délinquants des jeunes».

Ce délai a été porté au 1^{er} janvier 2005 par un décret de la Communauté flamande modifiant le décret original et publié le 28 mai 2004.

Or, l'article 35 de l'accord ne comporte aucune référence à une éventuelle loi fédérale. Cet article ne dispose que des conditions de dénonciation (préavis de six mois). En somme, il semble que la Communauté flamande ait prévu elle-même, et dès le départ, qu'elle se retirerait de l'accord, en respectant les procédures qui y sont prévues, dans la mesure où les autorités fédérales ne légiféreraient pas afin de répondre aux besoins urgents qui ont nécessité l'ouverture – dans une certaine précipitation – du Centre d'Everberg.

En résumé, la dénonciation de l'accord par le biais d'un écrit émanant de la Communauté flamande est possible. La date à laquelle cette dénonciation doit intervenir est toutefois incertaine en raison de l'absence de règles claires et contraignantes relatives à l'entrée en vigueur des accords de coopération nécessitant des normes d'assentiment.

2. L'éventuel retrait de la Communauté flamande de l'accord de coopération entraînerait-il nécessairement la caducité de l'accord lui-même pour les autres partenaires?

Encore une fois, cette question n'appelle pas de réponse univoque.

La lecture de l'accord révèle – sans surprise – que les interventions respectives des autorités fédérales et des deux principales Communautés ont été minutieusement négociées et qu'elles sont fortement imbriquées.

Cela dit, l'essentiel de l'accord me semble susceptible de survivre au retrait d'une partie communautaire, même centrale (ce ne serait évidemment pas le cas d'un retrait fédéral). L'on pourrait soutenir que le retrait des autorités flamandes n'empêcherait pas un fonctionnement efficace du Centre, dans la mesure où toutes les places seraient alors réservées aux Communautés française et germanophone et qu'il n'y aurait plus de personnel flamand. Par contre, certains organes de gestion (v. art. 14 sur la direction tricéphale du Centre) devraient être revus. Il y aurait peut-être lieu pour les trois parties restantes d'adopter un addendum ou codicille décrivant la modification des quelques clauses le nécessitant réellement. Il ne fait cependant pas de doute qu'une telle solution risque de manquer de clarté.

Autre est de savoir s'il serait politiquement réaliste de maintenir l'accord sans la Communauté flamande (en d'autres mots, si cette dernière ne rechigne pas à voir des fonds fédéraux servir à une population exclusivement francophone et germanophone).

À ce stade, il faut souligner une autre source d'incertitude. Tel que mentionné plus haut, le décret de la Communauté française portant approbation de l'accord spécifie que ce dernier *«entre en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge du dernier des quatre actes d'approbation des parties contractantes»*. En vertu de cette formule, l'accord serait entré en vigueur le 28 avril 2003 (date de publication de la loi fédérale), du moins dans l'ordre juridique de la Communauté française! Si l'entrée en vigueur nécessite la publication des quatre normes, l'on pourrait sûrement soutenir que son maintien en vigueur nécessite que les normes d'assentiment soient également maintenues. Par conséquent, dans l'hypothèse d'un retrait par la Communauté flamande, l'accord pourrait bien perdre sa force juridique en Communauté française! Pour éviter de devoir procéder à une nouvelle publication de toutes les normes, la Communauté française pourrait modifier son décret en ce qui a trait à l'entrée en vigueur de l'accord.

J'imagine qu'à ce stade, votre tête tourne autant que la mienne.

Les accords de coopération prolifèrent en Belgique fédérale (comme dans la plupart des autres systèmes fédéraux). La richesse de cette pratique n'a toutefois pas réglé nombre de problèmes théoriques et juridiques...

Espérant le tout utile, je vous remercie de votre intérêt...

Johanne Poirier

Centre de droit public

ULB

(2) Cela signifierait évidemment qu'il a été respecté et a servi de fondement à des interventions publiques bien avant son entrée en vigueur.

(3) Différentes règles prévoient que sauf mention expresse, les lois et les décrets entrent en vigueur 10 jours après leur publication au MB.