ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 22 avril 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant le règlement général du groupe des institutions publiques", a donné le 10 juin 1998 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE

L'arrêté en projet appelle d'importantes observations de fond et devra, à la lumière de celles-ci, être substantiellement revu. Aussi la section d'administration du Conseil d'Etat s'abstiendra-t-elle de formuler des observations de forme.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Sur un grand nombre de points, le règlement général en projet règle des matières qui font l'objet d'autres dispositions législatives ou réglementaires.

Ainsi :

a) au littera A, 1°, le troisième et le quatrième alinéas paraphrasent largement des dispositions figurant à l'article 12, § 2, alinéa 2, et à l'article 16, alinéa 1er, seconde phrase, du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse;

b) de même, le littera A, 4°, paraphrase largement l'article 16, alinéa 1er, seconde phrase, du décret du 4 mars 1991;

c) le littera B, 5°, n'a d'autre objet que de rappeler, pour partie, des règles formulées par l'article 17 du décret du 4 mars 1991 (1);

d) la règle figurant au premier alinéa du littera C, 2°, est déjà énoncée par l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 19 juin 1991 relatif à l'organisation du groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse à régimes ouvert et fermé, de la Communauté française (2);

e) les règles insérées dans le littera D rappellent et précisent quelque peu le principe, consacré par l'article 4, alinéa 2, du décret du 4 mars 1991, selon lequel "le groupe des institutions publiques ... (est tenu) de respecter les convictions religieuses, philosophiques et politiques du jeune"; en outre, au 3°, le texte permet de prendre certaines mesures d'interdiction, alors que la disposition précitée du décret du 4 mars 1991 ne le prévoit pas;

---

(1) On relève que le texte à l'examen concerne uniquement l'établissement et la communication des conclusions du rapport médico-psychologique visé par l'article 17 du décret du 4 mars 1991; il ne fait pas état de l'établissement et de la communication de l'étude sociale également envisagée par la même disposition.

(2) Voir toutefois la différence de formulation de l'exception : d'un côté, "service d'action de type court", et de l'autre, "accueil d'urgence"; lire, à ce sujet, l'observation générale n° 3.

f) le littera E, 1°, paraphrase l'article 12, § 1er, du décret du 4 mars 1991 (1);

g) en prévoyant que "les personnes autorisées à rendre visite sont les membres de la famille" et que "toute autre personne en obtiendra préalablement l'autorisation du juge de la jeunesse", le second alinéa du littera E, 4°, méconnaît l'article 12, § 1er, du décret du 4 mars 1991 : en effet, cette disposition du décret, d'une part, donne au jeune "le droit de communiquer avec toute personne de son choix", et non pas seulement avec les membres de sa famille, et, d'autre part, n'envisage l'intervention du juge (2) en la matière qu'au titre d'une exception éventuelle à ce droit, et non pas pour autoriser préalablement les visites;

h) la première phrase du littera F, 3°, règle l'obligation de prévenir les forces de l'ordre et le juge compétent (3) en des termes différents de ce que prévoit l'article 8 de l'arrêté précité du 19 juin 1991;

---

(1) Il le fait de manière imparfaite : en effet, en visant une "décision motivée contraire du juge de la jeunesse" - alors que l'article 12, § 1er, alinéa 2, du décret du 4 mars 1991 fait état d'une "décision contraire motivée du juge compétent" -, le texte à l'examen perd de vue que d'autres juges que le juge de la jeunesse (voir ainsi le juge d'instruction, faisant application de l'article 49 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse) peuvent confier un jeune à une institution publique de protection de la jeunesse.

(2) Sur le juge compétent, voir l'observation précédente.

(3) Voir à ce sujet la note (1) ci-dessus.

i) le littera H rappelle ou paraphrase plusieurs dispositions de l'article 19 du décret du 4 mars 1991 et de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 mars 1997 réglementant les modalités d'isolement dans les institutions publiques de protection de la jeunesse, organisant le contrôle de ces modalités et fixant les normes applicables aux locaux d'isolement (1); en outre, il confirme que les dispositions de l'arrêté du 21 mars 1997 "sont de stricte application".

En conclusion, le texte doit être revu pour éviter tout double emploi (2), toute contradiction et toute méconnaissance du décret du 4 mars 1991.

2. Plusieurs dispositions du règlement général en projet laissent à chacune des institutions publiques de protection de la jeunesse le soin de régler, en ce qui la concerne, certaines questions importantes, telles que le

---

(1) En prévoyant que "le jeune mis en isolement reçoit la visite quotidienne d'un membre de l'équipe de direction ou psycho-médico-sociale", le premier alinéa du littera H, 4°, s'écarte en partie de l'article 5, alinéa 1er, de l'arrêté du 21 mars 1997, qui impose, quant à lui, "la visite quotidienne d'un membre de l'équipe de direction et d'un membre de l'équipe scientifique et médicale".

(2) A ce sujet, il convient d'insister sur le principe selon lequel une disposition normative n'a pas à rappeler le contenu ou l'obligation de respecter d'autres dispositions, celles-ci se suffisant à elles-mêmes et ayant leur valeur propre.

régime des congés et des absences (1) et les mesures disciplinaires (2).

C’est au gouvernement lui-même - et non pas à chaque institution - qu’il incombe de régler les aspects essentiels de ces matières.

Le texte sera revu en conséquence.

3. Certaines dispositions du règlement général en projet contiennent des règles particulières pour les "services d’action de type court".

Le délégué du gouvernement a précisé qu’était visée par là l’hypothèse où un jeune fait l’objet d’un "accueil d’urgence d’une durée maximale de 15 jours" au sens de l’article 2, alinéa 2, 1°, de l’arrêté précité du 19 juin 1991.

Le texte doit être revu pour mieux exprimer cette intention, ceci notamment afin d’éviter d’utiliser une terminologie qui paraît empruntée au décret du 10 avril 1995 constituant le groupe des institutions publiques de

---

(1) Littera F, 1° et 2°.

(2) Littera G, 3°. Voir encore, infra, l’observation relative à cette disposition.

protection de la jeunesse (1), lequel, pour l'heure, n'est pas encore en vigueur (2).

4. Selon l'article 27, § 2, 2°, b, du décret du 4 mars 1991, le règlement général du groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse doit être soumis à l'avis du conseil communautaire de l'aide à la jeunesse.

En l'espèce, cet avis a été donné le 24 septembre 1997.

Il ressort toutefois du dossier communiqué par le délégué du gouvernement que plusieurs dispositions du règlement général en projet - spécialement celles qui figurent aux litteras A, 7°, et I, 4° - n'ont pas été soumises au conseil communautaire de l'aide à la jeunesse.

L'avis dudit conseil doit être pris sur ces dispositions qui, pour l'heure, ne sont pas en état d'être examinées par le Conseil d'Etat.

---

(1) Selon l'article 3, § 3, alinéa 2, 1°, de ce décret, l'une des "actions pédagogiques" que "développe le groupe des IPPJ" consiste en "une action de type court d'une durée maximale de 45 jours".

(2) Le gouvernement n'a pas encore fixé la date d'entrée en vigueur du décret, comme l'en charge l'article 16 de celui-ci.

OBSERVATION PARTICULIERE RELATIVE AU DISPOSITIF

Il ne peut être admis que, comme le prévoit l'article 2, l'arrêté en projet "entre en vigueur le jour de sa signature", dans la mesure où une telle disposition conduit à méconnaître la règle, énoncée par l'article 190 de la Constitution, selon laquelle un arrêté "n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi", c'est-à-dire après avoir été publié au Moniteur belge (1).

OBSERVATIONS PARTICULIERES RELATIVES A L'ANNEXE

Littera B, 1°

Cette disposition n'entre pas dans les prévisions de l'objet que peut avoir le règlement général à l'examen.

Elle sera omise.

Littera C, 3°

Le texte ne permet pas d'apercevoir à quel "programme" il fait référence.

(1) Voir C.E., arrêt A.S.B.L. Jeunesse et droit, n° 72.843 du 30 mars 1998.

Littera E, 2°

En garantissant le secret de la correspondance, le texte à l'examen rappelle un droit consacré par diverses dispositions de droit international (1) et par la Constitution (2).

Le texte prévoit aussi que "des mesures de contrôle peuvent être prises à l'égard d'envois contenant davantage que des lettres". Une telle disposition n'est pas au pouvoir du gouvernement : c'est, en effet, au législateur qu'il incombe de déterminer de telles restrictions (3). En outre, il convient d'être beaucoup plus précis en ce qui concerne l'objet des mesures de contrôle, les personnes habilitées à les prendre, ainsi que les circonstances et les conditions dans lesquelles lesdites mesures peuvent être envisagées.

---

(1) Notamment l'article 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 16 de la convention relative aux droits de l'enfant.

(2) Articles 22 et 29.

(3) L'article 22, alinéa 1er, de la Constitution réserve cette matière à la loi. Toutefois, il se conçoit que le législateur de la Communauté française, mettant en oeuvre les pouvoirs que lui reconnaît l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, énonce les restrictions au secret de la correspondance qu'il est nécessaire de prévoir à l'égard de jeunes faisant l'objet d'une mesure de placement en application de la législation relative à l'aide à la jeunesse.

Littera G, 3˚

Le texte doit être substantiellement modifié pour déterminer quelles mesures disciplinaires peuvent être envisagées, qui peut les prendre et selon quelle procédure.

Littera I

Le texte doit préciser selon quelles modalités les diverses informations envisagées sont communiquées aux jeunes.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d’Etat,
	F. DELPEREE, J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme F. CARLIER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST R. ANDERSEN