

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.696/4
DU 14 JANVIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 18 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalité préalable

En vertu de l'article 6, § 3bis, 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale concernée a lieu pour "la détermination et la bonne fin des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction".

Il ne résulte pas des pièces du dossier que cette formalité ait été accomplie. Cette lacune doit être comblée ⁽¹⁾.

Observations générales

1. Le projet a notamment pour objet de supprimer dans différents arrêtés la notion de "groupes des I.P.P.J.". La section de législation du Conseil d'État rappelle, à cet égard, qu'il existe un décret du 10 avril 1995 constituant le groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse, dont l'article 16 habilite le Gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur. À ce jour, le Gouvernement n'a pas fait usage de cette habilitation. Sur cette abstention, notamment au regard de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il est renvoyé à l'avis l'avis 37.146/4, donné le 2 juin 2004, sur un avant-projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 juin 2004 relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse.

⁽¹⁾ Voir l'avis 44.457/4, donné le 31 mars 2008, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse".

2. Selon la note de la Ministre de l'Enfance, de l'Aide à la Jeunesse et de la Santé au Gouvernement de la Communauté française portant sur l'exposé en première lecture de l'avant-projet devenu le projet à l'examen, celui-ci

"a pour objectif d'établir une cohérence entre l'ensemble des réglementations régissant les I.P.P.J. et à éviter la répétition des dispositions reprises tant dans l'arrêté du Gouvernement [...] du 15 juin 2004 relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse que dans celui du 19 juin 1991 relatif à l'organisation du groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse".

Plusieurs dispositions du projet se donnent toutefois un objet plus large. Tel est spécialement le cas de l'article 3, qui tend à prévoir notamment que la direction de chaque I.P.P.J. "veille à ce que les demandes de prise en charge formulées par les autorités judiciaires s'inscrivent dans le respect du projet pédagogique de l'I.P.P.J." et de l'article 11, alinéas 4, deuxième phrase, et 5, troisième phrase, qui subordonne notamment la réintégration d'un jeune absent "à une nouvelle décision de l'autorité judiciaire".

Sauf à être revues de manière à se limiter à organiser les conditions de gestion des I.P.P.J. et les relations entre les autorités concernées, en ce compris les juridictions compétentes, dans les situations qu'elles appréhendent, ces dispositions, outre qu'elles vont au-delà de l'objet annoncé du projet, portent des règles qui soit doivent être adoptées par le législateur, soit, lorsqu'il s'agit de "la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction" au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 6/, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, s'inscrivent dans une compétence réservée au législateur fédéral en vertu de cette dernière disposition.

Les articles 3 et 11, alinéas 4, deuxième phrase, et 5, troisième phrase, seront revus à la lumière de la présente observation.

Observations particulières

Préambule

1. Il n'y a pas lieu de viser la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, qui ne constitue pas le fondement juridique du projet.

2. Le préambule du projet mentionne comme fondement décréteil les articles 16 à 19 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.

Ces articles consacrent certes l'existence des institutions publiques de protection de la jeunesse et contiennent un certain nombre d'habilitations au Gouvernement ⁽²⁾. Il n'y a cependant aucune habilitation autorisant expressément le Gouvernement à régler les matières faisant l'objet du projet examiné, à savoir les actions pédagogiques des I.P.P.J., leurs comités pédagogiques et la collaboration de ces dernières avec les autorités judiciaires et l'ensemble des services du secteur de l'aide à la jeunesse.

L'on peut cependant considérer que les articles 16 à 19 du décret du 4 mars 1991 précité et l'article 20 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'une part, et l'article 87, § 1^{er}, de la même loi, d'autre part, fournissent un fondement suffisant au projet examiné. S'agissant de l'article 20, l'on peut considérer que le projet ne fait que tirer les conséquences de la consécration des I.P.P.J. par le décret du 4 mars 1991 précité. Par ailleurs, les I.P.P.J. étant, semble-t-il, des services extérieurs du Gouvernement de la Communauté française, ils entrent dans le champ d'application de l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale précitée.

⁽²⁾ Le Gouvernement est habilité à fixer le règlement général des institutions publiques (article 16, alinéa 1^{er}, du décret), à fixer la composition de l'équipe pluridisciplinaire et à déterminer les rubriques que doit comprendre le rapport médico-psychologique et l'étude sociale (article 17 du décret). L'article 18, alinéa 2, dispose que le Gouvernement donne les moyens à l'institution concernée d'assurer ses fonctions pédagogiques et éducatives. Quant à l'article 19, § 5, il habilite le Gouvernement à réglementer les modalités d'isolement et à en organiser le contrôle et à fixer, pour les locaux d'isolement, des normes qui garantissent le respect de la dignité humaine.

Le préambule du projet sera complété en conséquence par la mention, en un alinéa 1^{er} nouveau, de l'article 20 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

3. L'avis du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse n'étant pas obligatoire en l'espèce, il y a lieu de le mentionner dans un considérant et non dans un visa ⁽³⁾.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Il n'existe pas de Cour d'appel de la jeunesse mais des chambres de la jeunesse au sein des cours d'appel ⁽⁴⁾.

La rédaction de l'article 1^{er}, 3/, sera adaptée en conséquence.

2. Au 5/, il n'y a pas lieu de préciser la mission du Comité de concertation, puisque cela est déjà fait, même si c'est en des termes quelque peu différents, par l'article 8 de l'arrêté du 12 septembre 2008 relatif à la collaboration entre les autorités mandantes et l'ensemble des services du secteur de l'Aide à la Jeunesse.

Il est suggéré de définir le comité de concertation comme étant le comité de concertation mentionné à l'article 8 de l'arrêté du 12 septembre 2008 précité ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n° 35 www.conseildetat.be (14/01/2009).

⁽⁴⁾ Cfr l'article 101, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

⁽⁵⁾ Par souci de symétrie, il convient d'écrire, au 4/, *in fine* : "instituée au sein de la Direction générale de l'Aide à la Jeunesse par l'article 2 de l'arrêté du 12 septembre 2008 relatif à la collaboration entre les autorités mandantes et l'ensemble des services du secteur de l'Aide à la Jeunesse".

Article 5

1. La section de législation du Conseil d'État se demande qui décidera, et en fonction de quels critères, que le nombre de représentants mentionnés aux 4/, 5/, 6/ et 8/ sera respectivement fixé à un ou deux, ou à deux, trois ou quatre.

Il appartient au projet de régler cette question, fût-ce en des termes généraux.

2. Si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, il serait préférable d'écrire au 7/ :

"7/ d'un représentant de chacune des organisations syndicales représentatives, faisant partie du personnel de l'I.P.P.J.".

3. L'alinéa 2 dispose que les membres visés à l'alinéa 1^{er}, 4/ à 9/, sont "désignés par leurs pairs". Cette expression suscite des interrogations. La section de législation suppose, en effet, que les représentants des organisations syndicales représentatives et ceux de l'Union francophone des magistrats de la jeunesse sont désignés par les autorités compétentes des syndicats et de l'Union. Le projet sera précisé pour éviter toute incertitude.

Article 8

L'article 8 doit être omis puisqu'il ne fait que rappeler l'obligation déjà prévue pour tous les services - ce qui comprend les I.P.P.J. - à l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement du 12 septembre 2008 précité.

Article 12

La section de législation du Conseil d'État attire l'attention de l'auteur du projet sur le fait qu'un avant-projet du Gouvernement ⁽⁶⁾ prévoit la modification du décret du 4 mars 1991 précité en ce qui concerne les sorties des I.P.P.J. Si cet avant-projet est adopté, ce ne sera plus uniquement l'article 18 qui sera le siège de la matière.

Article 13

À l'alinéa 2, il y a lieu de se référer à l'article 4, alinéa 2.

Article 14

Les modifications que l'on veut apporter à l'arrêté du 10 mai 1991 créant le groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse, à régimes ouvert et fermé, de la Communauté française, rendent l'article 1^{er} illisible. Il en va de même des autres arrêtés ⁽⁷⁾, soit sur le plan linguistique, soit sur le plan grammatical. Il y a lieu de veiller à l'identification correcte des modifications à apporter à chaque texte, y compris, le cas échéant, son intitulé.

⁽⁶⁾ Sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné l'avis 44.357/4 précité.

⁽⁷⁾ Dans l'arrêté du 12 juillet 1996 fixant la composition de l'équipe pluridisciplinaire des institutions publiques de protection de la jeunesse à régimes ouvert et fermé, et déterminant les rubriques que doivent comprendre le rapport médico-psychologique et l'étude sociale dont font l'objet les jeunes confiés au groupe de ces institutions, l'expression modifiée n'apparaît que dans l'intitulé, et encore sous une forme abrégée.

Observation finale

La rédaction de l'ensemble du texte sera revue dans un souci de clarté, de concision et de simplification ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Par exemple, mieux vaut écrire, à l'article 5, § 2, du projet, "préside" que "assure la présidence". De même, au paragraphe 3, du même article, "assure" sera préféré à "veille à assurer".
Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n° 3.5.3 www.conseildetat.be (14/01/2009).

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	conseiller d'État, président,
Mesdames	P. VANDERNOOT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY