



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.759/4
du 27 janvier 2014

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'relatif au code des institutions publiques de
protection de la jeunesse visé à l'article 19*bis* du décret du
4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse'

Le 11 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 31 janvier 2014 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'relatif au code des institutions publiques de protection de la jeunesse visé à l'article 19*bis* du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 janvier 2014.

^(*) Par lettre de la Ministre du 17 décembre 2013.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Il convient de préciser les articles, voire leurs subdivisions, qui constituent le fondement juridique précis de l'arrêté en projet ¹.

Comme le révèle l'intitulé de l'arrêté en projet, celui-ci a pour objet d'établir le Code des institutions publiques de protection de la jeunesse visé à l'article 19*bis* du décret du 4 mars 1991 'relatif à l'aide à la jeunesse'. Dans cette mesure, cet article constitue en effet l'unique fondement légal de l'arrêté en projet.

Les alinéas 1^{er} et 3 du préambule seront donc omis.

L'alinéa 2, devenant l'alinéa 1^{er}, sera dès lors rédigé comme suit :

« Vu le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, l'article 19*bis*, inséré par le décret du 29 novembre 2012 ; ».

2. Il apparaît toutefois que l'arrêté en projet a une portée plus large que l'établissement de ce code.

Ainsi l'article 82 du projet abroge une série d'arrêtés qui trouvent leur fondement légal dans d'autres dispositions du décret. Il convient alors de s'assurer que l'article 19*bis*, adopté postérieurement à ces arrêtés, donne un fondement légal suffisant aux dispositions du code qui sont appelées à se substituer aux arrêtés abrogés ².

¹ Voir principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet « technique législative », recommandations n^{os} 23 et 27, formule F-3-2-2.

² Certes, selon le commentaire de l'article, « en outre, l'objectif de ce code est de regrouper dans un seul texte, dans un souci de cohérence et de lisibilité, le contenu des divers arrêtés liés aux IPPJ qui seront ensuite abrogés »

Sur ce seul fondement légal, il ne se conçoit pas que le code institue les IPPJ elles-mêmes. L'article 2, § 1^{er}, du projet, même s'il énumère les différentes institutions, ne peut avoir vocation à remplacer l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 10 mai 1991 'créant les institutions publiques de protection de la jeunesse, à régimes ouvert et fermé, de la Communauté française'.

De même, il ne revient pas au code de charger l'administration de certaines tâches³ ou de créer au sein des IPPJ certaines structures telles que les comités pédagogiques⁴, qui sont visés aux articles 4 à 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 mai 2009 'relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse'.

Ces dispositions seront omises du projet à moins de faire l'objet de titres distincts qui règlent la création et le fonctionnement des IPPJ ainsi que le fonctionnement de l'administration à l'égard des IPPJ ; l'intitulé du projet et le préambule seront alors adaptés en conséquence.

Si telle est bien l'intention des auteurs, le projet d'arrêté recevrait l'intitulé suivant :

« Arrêté du Gouvernement du ... relatif à la mise en place des institutions publiques de protection de la jeunesse déterminant les différents régimes au sein de ces institutions, établissant le code des institutions publiques de protection de la jeunesse et réglant certaines modalités de fonctionnement de ces institutions »⁵.

Au cas où certaines abrogations prévues à l'article 82 du projet seraient néanmoins maintenues, les arrêtés abrogés seront visés au préambule⁶.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'accord du Ministre du Budget ne figure pas au dossier même s'il est précisé qu'il a été sollicité.

Il sera veillé au complet accomplissement de cette formalité préalable.

(Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 416/1, p. 17). Ce souci ne peut toutefois conduire à dénaturer la notion de Code des institutions publiques, tel qu'il résulte de l'article 19bis du décret.

³ Voir les articles 70, 76 à 78, 80 et 81 du projet.

⁴ Voir les articles 74 à 76 du projet.

⁵ Afin d'assurer la bonne compréhension de la portée d'un texte destiné à rassembler pratiquement dans un seul arrêté d'exécution les dispositions relatives aux IPPJ, ce qui serait un avantage pour l'ensemble des destinataires de ces règles, l'arrêté gagnerait à être accompagné d'un rapport au Gouvernement. Voir principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet « technique législative », recommandations n° 3.14.

⁶ Voir principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet « technique législative », recommandations n° 29 et 30.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Dans son avis 51.802/4 donné le 26 septembre 2012 sur l'avant-projet devenu le décret du 29 novembre 2012 'relatif à l'aide à la jeunesse', la section de législation du Conseil d'État a observé, à propos de l'article 19bis en projet :

« Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si les habilitations figurant à l'article 19bis, alinéa 1^{er}, en projet ne font pas double emploi pour certaines d'entre elles avec des habilitations existantes ou figurant dans l'avant-projet.

En outre, il y a lieu d'omettre celles des habilitations portant sur les matières relevant du pouvoir autonome du Gouvernement, à l'exclusion donc du pouvoir législatif, spécialement celle qu'il puise à l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles⁷⁻⁸.

L'article 19bis en projet sera revu en ce sens.

Le texte ainsi précisé n'empêche pas le Gouvernement, sur la base de l'ensemble des habilitations pertinentes dont il dispose, de fixer par arrêté un 'code des institutions publiques', étant entendu que ce dernier ne peut avoir pour objet de rappeler des règles juridiques hiérarchiquement supérieures.

2. À l'article 19bis en projet, de l'accord des déléguées de la ministre, dans le but de maintenir l'habilitation au Gouvernement dans les limites constitutionnellement admises, il y a lieu de procéder à une énumération limitative des rubriques et d'omettre, à l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, les termes « au moins ».

3. Compte tenu des observations qui précèdent, mieux vaut rédiger le début de l'alinéa 1er de l'article 19bis en projet comme suit :

'Dans le code des institutions publiques applicables à chacune des institutions publiques, le Gouvernement règle' »⁹.

L'article 19bis du décret du 4 mars 1991, inséré par l'article 16 du décret du 29 novembre 2012, dispose :

« Art. 19bis. § 1^{er}. Les institutions publiques sont tenues de respecter le code des institutions publiques arrêté par le Gouvernement.

Le code règle :

1° les principes généraux ;

2° le contenu et les modalités d'approbation du règlement des institutions publiques ;

3° les éléments relatifs aux projets pédagogiques ;

4° la composition de l'équipe pluridisciplinaire ;

⁷ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir l'avis 23.983/3 donné le 14 mars 1995 sur un avant-projet devenu le décret du 10 avril 1995 'constituant le groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1994-1995, n° 229/1).

⁸ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Tel est le cas, par exemples, des dispositions qui figurent à l'alinéa 1^{er}, 3° et 4°, de la disposition examinée.

⁹ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 416/1.

5° les modalités de la prise en charge des jeunes parmi lesquelles l'accueil, les effets personnels dont le jeune peut disposer dans le cadre de la mesure de placement, la pratique religieuse et philosophique, l'enseignement, la santé et l'hygiène, et l'argent de poche ;

6° le contenu des rapports visés à l'article 17, § 1^{er} et la fréquence, le contenu et les délais de transmission des rapports visés à l'article 17, § 4 ;

7° Les modalités des contacts des jeunes avec l'extérieur ;

8° Les modalités des sorties ;

9° les fouilles ;

10° la procédure entourant la mesure d'isolement et son contrôle, les droits des jeunes dans ce cadre, les locaux et les conditions dans lesquelles elle se déroule ;

11° les principes et modalités de la sanction positive ou négative des comportements ;

12° les modalités de la transmission d'informations relatives aux absences non autorisées ainsi que le délai dans lequel est maintenue la place d'un jeune absent sans autorisation ;

13° les éléments relatifs à la collaboration des institutions publiques avec les autorités judiciaires et l'ensemble des services du secteur de l'aide à la jeunesse ;

14° les éléments relatifs à l'évaluation, la participation et les pratiques innovantes dans les institutions publiques ;

15° Les modalités d'évaluation du respect des dispositions du code des institutions publiques.

Un document reprenant les éléments du code liés aux droits et aux devoirs du jeune durant son placement et au déroulement de la mesure dont il fait l'objet est rédigé dans un langage accessible. Il est remis à chaque jeune lors de son admission dans l'institution publique.

§ 2. Le Gouvernement détermine les modalités des mesures d'accompagnement post institutionnel ».

2. Il résulte de cette observation que, lorsqu'il intervient dans la matière des droits fondamentaux, le code doit se contenter, conformément à l'article 19*bis*, § 1^{er}, 5°, d'organiser les modalités de leur exercice en s'abstenant d'en régler la substance.

Ainsi, il ne revient pas au Gouvernement de consacrer la liberté religieuse (article 7), ni de régler dans leurs éléments essentiels l'intervention des conseillers philosophiques et religieux (article 24).

De même, il ne revient pas au code de consacrer le droit à l'enseignement et son corollaire de l'obligation scolaire visés à l'article 24 de la Constitution (articles 25, alinéa 1^{er} et 26, alinéa 1^{er}), mais seulement de prévoir les modalités de l'exercice de ces droits et devoirs consacrés par la Constitution et la législation ¹⁰.

¹⁰ Voir l'observation faite sous l'article 26, alinéa 2, ci-après.

Il résulte des mêmes principes que le code ne peut rappeler l'exigence du respect du droit international des droits de l'homme (article 3) ou du secret des correspondances, visé à l'article 29 de la Constitution (article 44, alinéa 1^{er}), ni énoncer de règles relatives au secret professionnel (article 6).

Chacune de ces dispositions sera revue afin de rester strictement dans les limites des habilitations de l'article 19bis.

De plus, lorsque ces dispositions entendent restreindre l'exercice d'un droit fondamental, l'intervention du législateur est nécessaire.

3. Dans son avis 51.802/4, la section de législation rappelait encore qu'il ne revient pas au Gouvernement de reproduire dans un arrêté des règles juridiques contenues dans un texte à portée décrétable.

L'on ne pourrait exciper du souci de lisibilité d'un texte qui concerne les jeunes placés puisque l'article 19bis, § 1^{er}, alinéa 2, prévoit la rédaction d'un « document reprenant les éléments du code liés aux droits et aux devoirs du jeune durant son placement et au déroulement de la mesure dont il fait l'objet [,] rédigé dans un langage accessible [et qui] est remis à chaque jeune lors de son admission dans l'institution publique ».

Dès lors, il convient de revoir la rédaction de l'arrêté afin d'éliminer toutes les règles figurant déjà dans le décret du 4 mars 1991. Ainsi :

- à l'article 1^{er} du projet, les termes « loi du 8 avril 1965 », « famille », « familiaux », « conseil communautaire », « administration compétente » et « Ministre » reproduisent les définitions contenues dans l'article 1^{er} du décret ;

- à l'article 4, l'alinéa 1^{er} ainsi que la deuxième phrase de l'alinéa 2 reproduisent l'article 18 du décret ;

- à l'article 12, § 1^{er}, les alinéas 1^{er}, 2 et 4 recopient partiellement l'article 19bis, § 1^{er}, alinéa 3, du décret ;

- à l'article 40, les alinéas 1^{er} et 2 reprennent fidèlement le contenu de l'article 17, § 1^{er} du décret ;

- à l'article 41, l'alinéa 1^{er} reprend *in extenso* l'article 17, § 4, du décret ;

- à l'article 43, l'alinéa 1^{er} paraphrase l'article 12, § 1^{er}, du décret ;

- à l'article 50, le paragraphe 4 résume le contenu de l'article 19ter, § 1^{er}, 3^o, du décret ;

- l'article 55 reproduit en grande partie l'article 19 du décret.

4. Il ne revient pas non plus au Gouvernement de concevoir des règles qui ne respectent pas celles qui sont édictées dans un texte à valeur juridique hiérarchiquement supérieure, telles que les dispositions du décret du 4 mars 1991.

Ainsi, l'auteur du projet veillera à la conformité des dispositions suivantes au décret du 4 mars 1991.

– À l'article 1^{er} de l'arrêté en projet, la définition de « jeune » vise « la personne âgée de moins de vingt ans placée dans une institution publique de protection de la jeunesse », ce qui n'est pas conforme avec celle que l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 4 mars 1991 adopte (« la personne âgée de moins de dix-huit ans ou celle de moins de vingt ans pour laquelle l'aide est sollicitée avant l'âge de dix-huit ans »).

– Toujours à l'article 1^{er} de l'arrêté en projet, le terme « Tribunal de la jeunesse » vise « le tribunal de la jeunesse ou le juge de la jeunesse suivant les cas ainsi que toutes les autorités judiciaires mandantes qui ont les mêmes prérogatives ».

La disposition donne ainsi à la notion de « Tribunal de la jeunesse » une portée différente de celle qu'elle reçoit au travers du décret du 4 mars 1991.

La disposition doit être revue.

À ce propos, dans l'avis 51.802/2, la section de législation du Conseil d'État a observé à propos de la définition de « tribunal » alors visée dans l'avant-projet :

« Interrogées sur ce que recouvrait exactement le terme 'tribunal' que le Gouvernement entend définir au 17^o, les déléguées de la ministre ont précisé :

'Le mot 'tribunal' est préféré de manière à couvrir tant les notions de tribunal que de juge selon le stade de la procédure où l'on se trouve en ce compris le degré d'appel et le cas échéant le juge d'instruction'.

Si l'intention est bien de viser l'ensemble des juridictions appelées à statuer dans le cadre du décret, il y a lieu de préférer le terme générique de 'juridiction' comme terme à définir.

Par ailleurs, dans la définition qui est donnée de ce terme, il n'y a pas lieu de faire figurer les termes 'tribunal de la jeunesse' et 'juge de la jeunesse' comme s'il s'agissait de deux juridictions distinctes.

L'ensemble de l'avant-projet sera relu sur la base de la nouvelle définition ».

Cette observation garde toute sa pertinence en l'espèce.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 18

Cet article prévoit « un entretien de clarification avec le tribunal de la jeunesse » pour chaque jeune pris en charge par un service pour une durée supérieure à un mois.

Une telle disposition ne rencontre pas la règle édictée à l'article 19*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, 13°, du décret du 4 mars 1991.

En effet, la section de législation n'aperçoit pas comment ce fondement juridique de l'arrêté pourrait autoriser le Gouvernement à créer dans le chef du tribunal de la jeunesse une quelconque obligation, fût-ce pour participer à la collaboration « des institutions publiques avec les autorités judiciaires et l'ensemble des services du secteur de l'aide à la jeunesse ».

Qui plus est, une telle collaboration fait l'objet, au sein de l'arrêté en projet, d'un titre spécifique, à savoir le titre XIII qui groupe les articles 70 à 72.

Cette disposition sera donc omise.

Article 26

L'alinéa 2 consiste en une auto-habilitation. Il appartient au Gouvernement de régler dans le texte lui-même les modalités relatives au respect de l'obligation scolaire d'un jeune placé dans une IPPJ.

Article 43

À propos des contacts du jeune avec l'extérieur, l'alinéa 5 de cette disposition prévoit que :

« Dans l'attente de la décision du tribunal, l'I.P.P.J. peut interdire ou limiter le contact ».

Or, l'article 12, § 1^{er}, du décret du 4 mars 1991 dispose :

« Tout jeune hébergé en vertu d'une mesure prise par une autorité de placement a le droit de communiquer avec toute personne de son choix.

Sauf décision contraire confirmée par écrit du tribunal de la jeunesse, tout jeune hébergé en vertu d'une mesure de protection judiciaire bénéficie du même droit ».

Il ne revient pas au Gouvernement de s'affranchir du prescrit du décret.

Cette disposition sera omise.

Articles 67 et 69

Les articles 67, alinéa 1^{er} et 69, alinéa 1^{er}, utilisent l'expression « forces de l'ordre »¹¹ alors qu'elle ne correspond à aucune catégorie juridique et qu'elle n'est pas définie dans le projet.

Le code doit être précisé pour indiquer quels services de police seront informés dans les circonstances prévues par le code en projet.

Article 68

Au paragraphe 1^{er}, il est fait référence à trois services différents de régime ouvert, à savoir, « un service d'accueil à régime ouvert » (alinéa 1^{er}), « un service d'orientation à régime ouvert » (alinéa 2) et « un service d'éducation à régime ouvert » (alinéa 3).

Ces différents services ne reçoivent pas de définition, ni dans l'arrêt en projet, ni dans le décret du 4 mars 1991, ni enfin dans la loi du 8 avril 1965 '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'.

L'auteur veillera à préciser leur signification.

¹¹ Comparer avec l'article 54, alinéa 2, qui mentionne les « services de police ».

OBSERVATION FINALE

Compte tenu de la définition qui figure à l'article 1^{er}, 13°, de l'arrêté, il convient dans la suite de celui-ci de ne viser que le « délégué général aux droits de l'enfant » et non le « délégué de la Communauté française aux droits de l'enfant »¹².

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹² Voir, notamment, les articles 48, alinéa 1^{er}, 8°, et 49, alinéa 2, 8°.