



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.776/2/4
du 17 novembre 2014

sur

un avant-projet de décret 'portant dispositions diverses en matière
d'enseignement, d'enseignement supérieur et de protection de la
jeunesse'

Le 12 novembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret 'portant dispositions diverses en matière d'enseignement, d'enseignement supérieur et de protection de la jeunesse'.

L'avis concernant les titres I^{er}, II, et IV, a été examiné par la deuxième chambre le 17 novembre 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

L'avis concernant les titres III et IV, a été examiné par la quatrième chambre le 17 novembre 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 17 novembre 2014.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant qu'en matière d'enseignement il s'agit de procéder à la correction d'erreurs techniques concernant des décrets entrés en vigueur au 1^{er} septembre 2014.

Considérant qu'en ce qui concerne le Centre pour jeunes de Saint-Hubert, il convient :

- de prendre une disposition habilitant les membres du personnel désignés par la Communauté française à exercer, à partir du 1^{er} janvier 2015, les contrôles qui sont actuellement effectués par les agents fédéraux de la Direction générale Établissements pénitentiaires, qui ne seront plus présents sur le site à partir de cette date ; que cette disposition doit absolument entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015, date à laquelle la Communauté française reprend la gestion du Centre, afin de lui permettre de continuer à assurer la sécurité dans le Centre ;
- d'abroger la loi du 1^{er} mars 2012 relative au placement provisoire des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction au 1^{er} janvier 2015 afin de permettre aux trois sections dites 'd'éducation' du Centre de devenir une institution publique de protection de la jeunesse et de soumettre ainsi le personnel qui travaille dans ces sections et les mineurs qui y sont placés au même régime que celui qui s'applique dans les cinq institutions publiques de protection de la jeunesse existantes, dès la reprise de la gestion du Centre, et donc d'éviter de passer par un régime intermédiaire qui serait source de confusion ».

*

RECEVABILITÉ

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État (communication de l'avis dans un délai de trente jours).

En l'occurrence, pour ce qui concerne les articles 1^{er}, 2, 3 et 7, la motivation de l'urgence est la suivante :

« Considérant qu'en matière d'enseignement il s'agit de procéder à la correction d'erreurs techniques concernant des décrets entrés en vigueur au 1^{er} septembre 2014 ».

Cette motivation ne fait qu'exprimer d'une manière générale les raisons pour lesquelles les dispositions en projet doivent être adoptées. Elle ne comporte toutefois pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets permettant de justifier que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement requérir l'avis du Conseil d'État dans un délai aussi bref que celui de cinq jours plutôt que dans un délai de trente jours.

Par conséquent, la demande d'avis est irrecevable concernant les articles 1^{er}, 2, 3 et 7.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

TITRE III – DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

Chapitre I – Dispositions relatives au Centre fermé pour jeunes de Saint-Hubert

Article 5

1. Selon le commentaire de cet article,

« Actuellement, la sécurité et le contrôle de l'accès au centre sont assurés par des agents fédéraux, appartenant à la DG Établissements pénitentiaires. Ceux-ci contrôlent toute personne qui entre dans l'établissement.

Le personnel fédéral est habilité à effectuer ces contrôles en vertu de l'article 32 de la loi de principes du 12 janvier 2005, combiné à l'article 5bis du règlement général des établissements pénitentiaires (A.R. du 21 mai 1965) ».

L'article 32 de la loi de principes du 12 janvier 2005 'concernant l'administration pénitentiaire' ainsi que le statut juridique des détenus, dispose :

« L'accès à la prison est subordonné à des mesures de contrôle et de sécurité dont le Roi détermine la nature et les modalités ».

Cette disposition de la loi de principes du 12 janvier 2005 n'étant pas encore entrée en vigueur, aucun arrêté d'exécution n'a été pris à ce jour.

Quant à l'article 5*bis* de l'arrêté royal du 21 mai 1965 'portant règlement général des établissements pénitentiaires', il dispose :

« Toute personne pénétrant dans l'enceinte d'un établissement est tenue de passer sous un portique détecteur de métaux et de se soumettre aux autres moyens de contrôle nécessaires à la sécurité à l'exception de ceux portant atteinte à la pudeur ».

Par ailleurs cet arrêté royal du 21 mai 1965 ne semble viser que les seuls établissements pénitentiaires au sens strict ¹.

2. Invitée à préciser en quoi la sécurité du Centre serait mise en péril à partir du 1^{er} janvier 2015 si l'avant-projet de décret n'entre pas en vigueur le 1^{er} janvier 2015, la déléguée du Ministre-Président a répondu :

« D'après les informations en notre possession, le règlement général des établissements pénitentiaires fait actuellement office de base juridique aux contrôles effectués à Saint-Hubert dans l'attente de l'adoption d'un arrêté portant exécution de l'article 32 de la loi de principes.

C'est précisément parce que le cadre juridique est peu clair que la Communauté française souhaite légiférer afin d'assurer la sécurité juridique des contrôles dès la reprise de la gestion du centre, au 1^{er} janvier 2015 ».

3. Comme l'indique le commentaire de l'article, cette disposition introduit une ingérence dans la vie privée des personnes contrôlées dont la nécessité et le caractère proportionné des diverses mesures de contrôle prévues par la disposition en projet doivent être justifiés dans le commentaire de l'article.

Tel n'est pas le cas en l'espèce.

4. Au 5°, s'agissant d'un texte de la Communauté française, il y a lieu de remplacer au l'expression « scanning des effets personnels du visiteur » ² par les mots « contrôle des effets personnels du visiteur » ³.

¹ Sur la différence entre « prison » et « établissement pénitentiaire », voir l'article 2, 15° et 16° en vigueur de la loi de principes du 12 janvier 2005.

² Le substantif « scanning » est mentionné dans la base de données terminologique du Service de la langue française de la Fédération Wallonie-Bruxelles (http://www2.cfwb.be/franca/xml/html/bd/en_frame.htm) en le rapportant au domaine de la défense ; il y est traduit par « balayage ».

³ Comparer avec l'article 51/3*bis* de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' et l'article 25 de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité'.

Article 6

1. Invitée à préciser pourquoi il est nécessaire d'abroger la loi du 1^{er} mars 2002 'relative au placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction', afin, selon la motivation de l'urgence, « de permettre aux trois sections dites 'd'éducation' du Centre de devenir une institution publique de protection de la jeunesse et de soumettre ainsi le personnel qui travaille dans ces sections et les mineurs qui y sont placés au même régime que celui qui s'applique dans les cinq institutions publiques de protection de la jeunesse existantes, [...], dès la reprise de la gestion du Centre, et donc d'éviter de passer par un régime intermédiaire qui serait source de confusion », la déléguée du Ministre-Président a répondu :

« Il convient d'abroger l'ensemble des dispositions de la loi de 2002. Un projet d'arrêté modifiant 'l'arrêté du 13 mars 2014 relatif au code des institutions publiques de protection de la jeunesse visé à l'article 19bis du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse' et visant à créer les IPPJ est en cours. Ceci répond à la remarque qu'a faite le Conseil d'État en son avis 54.759/4 du 27 janvier, point 2, portant sur le projet d'arrêté du gouvernement de la Communauté française relatif au code des IPPJ. Ce projet d'arrêté modifiera l'intitulé de l'arrêté qu'il modifie en ce sens : 'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 mars 2014 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'. Une 6^{ème} IPPJ sera ainsi également créée à Saint-Hubert au sein de cet arrêté qui se fonde sur le décret de l'aide à la jeunesse. Cet arrêté entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

L'abrogation totale de cette loi est un préalable nécessaire pour que les mineurs puissent être placés au sein de cette nouvelle IPPJ en vertu de la loi du 8 avril 1965 seule. Les 3 sections devenant un IPPJ, les règles de procédure prévues par la loi du 8 avril 1965 seront ainsi applicables en lieu et place des règles prévues par la loi de 2002 ».

2. Invitée à préciser ce que devient l'accord de coopération du 30 avril 2002 entre l'État fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande 'relatif au centre fermé pour le placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction', auquel la Communauté française a donné accord par un décret du 17 juillet 2002, la déléguée du Ministre-Président a répondu :

« Concernant l'accord de coopération du 30 avril 2002 entre l'État fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande relatif au centre fermé pour le placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, celui-ci est, depuis 2010, caduc. En effet, cet accord portait sur le centre situé à Everberg qui accueillait, jusqu'en 2010, des mineurs tant francophones que néerlandophones en vertu de la loi de 2002. Depuis la création de Saint Hubert, les mineurs francophones ne sont en effet plus placés à Everberg ».

3. La déléguée du Ministre-Président a encore indiqué ne pas craindre de vide juridique :

« Dans la mesure où le 'projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 mars 2014 relatif au code des institutions publiques de protection de la jeunesse visé à l'article 19bis du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse' entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2015, il n'y aura aucun vide juridique. Les mineurs seront placés à Saint-Hubert en vertu de la loi du 8 avril 1965 au lieu de l'être en vertu de la loi de 2002 ».

Interrogée s'il ne conviendrait pas de prévoir une mesure transitoire pour les jeunes qui seraient placés en centre fermé sur décision du juge et qui ne pourraient donc se retrouver en IPPJ sur simple décision administrative, la déléguée du Ministre-Président a encore précisé :

« Un mineur ne peut être placé en IPPJ que par une décision du juge de la jeunesse, prise en vertu de la loi du 8 avril 1965 (art. 37, § 2, 8°).

Notre but est de transformer les 3 sections dites d'éducation du centre fermé en IPPJ dans laquelle les juges de la jeunesse pourront placer les mineurs au même titre que dans les 5 IPPJ existantes.

La modification de l'arrêté du 13 mars 2014 (voir réponse déjà fournie) pour y intégrer l'IPPJ Saint-Hubert' à partir du 1^{er} janvier 2015 rend inutile une disposition transitoire.

Jusqu'au 31 décembre 2014, les juges de la jeunesse peuvent placer des mineurs à Saint-Hubert sur base de la loi de 2002. À partir du 1^{er} janvier 2015, ils pourront les y placer sur base de la loi du 8 avril 1965 et de l'arrêté du 13 mars 2014 ».

4. L'attention est toutefois attirée sur ce que l'abrogation de la loi du 1^{er} mars 2002 a manifestement une incidence sur la Communauté germanophone ⁴.

La déléguée du Ministre-Président a à cet égard indiqué qu'il « n'y a pas eu de concertation avec la Communauté germanophone à ce jour mais la nécessité de conclure un nouvel accord de coopération Communauté française-Communauté germanophone pourra être examinée ».

Le principe de la loyauté fédérale, consacré à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, ainsi que le principe de proportionnalité impliquent que la Communauté française ne peut prendre des mesures qui rendraient impossible ou exagérément difficile l'exercice efficace par la Communauté germanophone de ses compétences en matière de protection de la jeunesse.

⁴ Voir les articles 3 et 7 de l'arrêté royal du 22 avril 2010 'portant création à Saint-Hubert d'un centre fermé fédéral pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction'.

Le souci exprimé dans la demande d'avis, à savoir d'éviter de passer par un régime transitoire, ne suffit pas à justifier qu'il n'y ait pas de concertation avec la Communauté germanophone préalablement à l'adoption de l'article 6 de l'avant-projet.

TITRE IV – DISPOSITIONS FINALES

Article 8

Cet article n'appelle pas d'observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY