



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.781/2/V

du 4 août 2021

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 18 janvier 2018 portant le code de la
prévention, de l’aide à la jeunesse et de la protection de la
jeunesse et le décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en
charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l’objet
d’un dessaisissement’

Le 2 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 18 août 2021, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse et le décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 4 août 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 août 2021.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose que

« [l]e Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Le dossier transmis à la section de législation ne contient pas les documents permettant d'attester du respect de cette formalité. L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de celle-ci, ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 3

La norme n° 125 du 24^{ème} rapport général du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) de 2015, intitulé « Les mineurs privés de liberté en vertu des règles pénales », précise ce qui suit :

« Toutes les informations sur le transfert, la libération, les sanctions disciplinaires et les mesures de protection et de sécurité appliquées à un mineur, ainsi que sur toute maladie, blessure ou décès doivent être communiquées sans délai aux parents ou au représentant légal du mineur concerné ».

Afin de se conformer adéquatement à cette norme – tel que cela paraît être l'intention de l'auteur de l'avant-projet de décret –, il convient également de prévoir que les personnes exerçant l'autorité parentale à l'égard du jeune et son avocat sont avertis sans délai de son décès. Le seul fait qu'une telle information aille de soi dans la pratique ne suffit pas à justifier que cette hypothèse ne soit pas énoncée dans le décret. À défaut, cette information ne

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

se verra pas reconnaître un statut d'obligation juridique, de telle sorte de son absence ne pourrait pas être sanctionnée en cas de modification ou de non-respect de la pratique.

L'alinéa 4 en projet sera complété en conséquence.

Article 4

La décision du directeur fondée sur le nouvel article 67/1 en projet du décret du 18 janvier 2018 'portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse' pourra constituer soit une mesure de sécurité, soit une mesure d'ordre. Une telle décision peut en effet être justifiée par un « risque pour le maintien de l'ordre ou de la sécurité ».

Dans l'hypothèse où la décision du directeur prend la forme d'une mesure de sécurité, sa communication est régie par l'article 64/1 en projet du décret du 18 janvier 2018 de telle sorte que les mots « , qu'il communique sans délai au jeune » sont inutiles et source d'insécurité juridique. En effet, cette disposition impose la communication des mesures de sécurité aux personnes exerçant l'autorité parentale et à l'avocat du jeune, ce qui n'est pas précisé à l'article 67/1 en projet du décret du 18 janvier 2018 et sème le doute quant au respect de cette obligation.

Dans l'hypothèse où la décision du directeur prend la forme d'une mesure d'ordre, sa communication n'est pas régie par l'article 64/1 en projet du décret du 18 janvier 2018. Dans un souci de cohérence, il paraîtrait cependant préférable de prévoir des modalités de communication identiques à celles prévues par cet article 64/1 en projet.

La disposition sera revue au regard de cette observation.

Article 8

Selon l'article 68/3 en projet du décret du 18 janvier 2018, le rapport établi par le directeur de l'institution publique concernant les mesures de coercition directe prises au cours de l'année précédente vise une finalité de surveillance. Il y est prévu que ce rapport précise « *notamment* le nombre de mesures, leur nature, leur durée, leurs motifs et le nombre de jeunes concernés » (italiques ajoutés). L'énumération du contenu du rapport n'est donc pas exhaustive.

En tout état de cause, la section de législation attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait que, conformément à l'article 22 de la Constitution et au principe de légalité qui le sous-tend, un tel rapport ne pourra pas contenir des données permettant l'identification des personnes concernées par les mesures de coercition directe dès lors qu'un tel traitement de données à caractère personnel n'est pas expressément prévu par l'article 68/3 en projet du décret du 18 janvier 2018.

2. La section de législation s'interroge sur la question de savoir pourquoi le représentant légal n'est pas lui aussi habilité à consulter le registre.

Le dispositif sera réexaminé sur ce point.

Article 9

Selon l'exposé des motifs, un des buts poursuivis est de prévoir l'« interdiction de l'isolement pour la femme enceinte ou accompagnée de son enfant ».

Aucune disposition de l'avant-projet ne traduit cette intention.

L'auteur de l'avant-projet vérifiera s'il ne s'agit pas d'un oubli et il veillera, en tout état de cause, à mettre l'exposé des motifs en concordance avec le dispositif.

Article 13

1. Les modifications apportées à l'article 60 de 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' reposent sur un comptage inexact des alinéas de cette disposition telle que rétablie par l'effet de l'article 12 de l'avant-projet.

En outre, tel que rédigé, l'article 13 de l'avant-projet aboutit à abroger l'alinéa 3 de l'article 60 de la loi du 8 avril 1965 dans son entièreté, ce qui n'est pas l'objectif poursuivi par l'auteur de l'avant-projet.

La déléguée du Ministre a en conséquence proposé de revoir la rédaction de l'article 13 de l'avant-projet comme suit :

« Dans l'article 60 de la loi du 8 avril 1965, les modifications suivantes sont apportées :

1° à l'alinéa 1^{er}, les mots 'ou à la demande des instances compétentes visées à l'article 37, § 2, alinéa 1^{er}, 7° à 11°' et 'ou personne' sont supprimés ;

2° à l'alinéa 2, les mots 'tuteurs ou personnes qui ont la garde de la personne visée à l'article 36, 4°, ainsi que (de la personne visée à l'article 36, 4°, qui fait l'objet de la mesure, 'sont supprimés ;

3° l'alinéa 3 est abrogé à l'exception de la phrase 'Le greffe adresse sans délai une copie de la requête au ministère public' ;

4° à l'alinéa 4, la première phrase commençant par les mots 'Toute mesure visée' et finissant par les mots 'devenue définitive' est abrogée ;

5° à l'alinéa 5, la première phrase commençant par les mots 'La mesure visée' et finissant par les mots 'devenue définitive' est abrogée ;

6° l'alinéa 6 est abrogé ».

Si cette nouvelle version doit être approuvée en ce qu'elle reprend un comptage adéquat des alinéas et adapte l'abrogation de l'article 60, alinéa 3, il n'en demeure pas moins que sa rédaction devrait encore tenir compte de l'observation qui suit.

2. Dans sa version en vigueur préalablement à son abrogation par l'article 184 du décret du 18 janvier 2018 – rétablie par l'effet de l'article 12 de l'avant-projet –, l'article 60, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 8 avril 1965 est rédigé comme suit :

« Le tribunal de la jeunesse peut, en tout temps, soit d'office, soit à la demande du ministère public ou à la demande des instances compétentes visées à l'article 37, § 2, alinéa 1^{er}, 7° à 11°, rapporter ou modifier les mesures prises tant à l'égard des père, mère ou personnes qui ont la garde de la personne concernée qu'à l'égard de la personne concernée lui-même, et agir dans les limites de la présente loi au mieux des intérêts de la personne concernée.

Le tribunal de la jeunesse peut être saisi aux mêmes fins par requête des père, mère, tuteurs ou personnes qui ont la garde de la personne concernée ainsi que de la personne concernée qui fait l'objet de la mesure, après l'expiration d'un délai d'un an à compter du jour où la décision ordonnant la mesure est devenue définitive. [...] ».

Les mots « la personne visée à l'article 36, 4° » mentionnés au 2° du texte proposé par la déléguée du Ministre ne figurent pas dans le dispositif. Si une première version de l'article 15 de la loi du 15 mai 2006 'modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, du Code d'instruction criminelle, le Code pénal, le Code civil, la nouvelle loi communale et la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption' avait dans un premier temps prévu que, notamment à l'article 60 de la loi du 8 avril 1965, « les mots « du mineur » sont remplacés par les mots « de la personne visée à l'article 36, 4°, », l'article 377 de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)' a finalement modifié cet article 15 comme suit :

« Dans les articles 52, alinéa 1^{er}, 57, et 60 de la même loi, modifié par la loi du 2 février 1994, les mots 'du mineur' sont remplacés par les mots 'de la personne concernée'. Dans l'article 61 de la même loi, les mots 'le mineur' sont remplacés par les mots 'la personne concernée' ».

Par ailleurs, aucun texte n'a supprimé les mots « qui ont la garde de la personne concernée qu'à l'égard de la personne concernée lui-même » dans l'alinéa 1^{er}, de l'article 60 ¹.

C'est donc au regard de la version précitée de l'article 60, alinéa 1^{er} et 2, – telle que rétablie par l'article 12 de l'avant-projet à l'examen – que les modifications apportées par l'article 13 de l'avant-projet doivent être envisagées. Le dispositif sera revu en conséquence

¹ L'article 60 de la loi du 8 avril 1965 est modifié, dans sa version fédérale, par l'article 26 de la loi du 2 février 1994 'modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse', par l'article 22 de la loi du 13 juin 2006 'modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction', par l'article 15 de la loi du 15 mai 2006 'modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, du Code d'instruction criminelle, le Code pénal, le Code civil, la nouvelle loi communale et la loi du 24 avril 2003 réformant l'adoption' et par l'article 100 de la loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (II)'.

afin de remplacer, à l'article 13, 2°, de l'avant-projet, la référence aux mots « la personne visée par l'article 36, 4° » par les mots « la personne concernée ». Il sera revu afin d'également supprimer, à l'alinéa 1^{er}, de l'article 60, les mots « qui ont la garde de la personne concernée qu'à l'égard de la personne concernée lui-même ».

Article 22

1. Il convient de vérifier si les infractions énumérées à l'article 105, alinéa 1^{er}, 13° à 16°, ne sont pas déjà comprises au sein de l'article 105, alinéa 1^{er}, 12°, en projet du décret du 14 mars 2019 'relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement' qui vise le non-respect des dispositions du règlement d'ordre intérieur.

2. L'auteur de l'avant-projet devra être en mesure de justifier le fait que la possession ou le trafic d'autres objets qu'un téléphone portable ou des substances visées par la loi du 24 février 1921 'concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes', tels qu'un ordinateur ou des armes, ne puissent pas faire immédiatement l'objet d'une sanction disciplinaire.

Article 25

1. En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, il n'appartient pas au décret d'attribuer directement à un ministre des pouvoirs qui reviennent normalement au gouvernement. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au gouvernement et non au législateur, d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au gouvernement en tant que chef du pouvoir exécutif de la Communauté française ².

² Voir également les *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 7.3 : « [...] il ne revient pas au législateur de s'immiscer dans l'organisation interne du pouvoir exécutif et de confier le règlement d'une matière directement à un ministre. Seul le Roi ou un gouvernement de Communauté ou de Région peut accorder une telle délégation ».

2. En outre, en prévoyant que la date d'entrée en vigueur de l'article 11, § 3, du décret du 14 mars 2019 (section destinée aux jeunes femmes) sera fixée par le pouvoir exécutif, sans autre précision, l'avant-projet abandonne à celui-ci le pouvoir de fixer l'entrée en vigueur de cette disposition. Il convient, à tout le moins, de prévoir la date ultime d'entrée en vigueur du décret afin de ne pas méconnaître le principe, consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', selon lequel le Gouvernement ne peut « ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

3. Le dispositif sera revu au regard de ces observations.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET