



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.846/2
du 12 décembre 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la
Communauté française du 3 juillet 2019 relatif aux institutions
publiques de protection de la jeunesse'

Le 10 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 juillet 2019 relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 décembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 décembre 2023.

*

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 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.

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 ce qui suit :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel tout avant-projet de décret ou projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes ».

Quant au caractère obligatoire d'une telle formalité en matière d'aide à la jeunesse, nonobstant l'avis du Conseil communautaire de la Prévention, de l'Aide à la Jeunesse et de la Protection de la Jeunesse, il est renvoyé aux avis précédemment rendus sur cette question ¹.

L'auteur du projet veillera au respect de cette formalité.

¹ Voir l'avis 74.624/2 donné le 6 novembre 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 décembre 2018 relatif aux conditions générales d'agrément et d'octroi des subventions pour les services visés à l'article 139 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' ; l'avis 74.390/2 donné le 3 octobre 2023 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, le décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement et l'article 606 du Code d'instruction criminelle' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 607/1, pp. 67 et s.) ; l'avis 58.280/2 donné le 4 novembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 10 décembre 2015 'visant à modifier certaines dispositions en matière de protection de la jeunesse et de prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 214/1, pp. 9 et s.).

FONDEMENT JURIDIQUE

Vu la modification apportée aux articles 1^{er} et 10, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 juillet 2019 'relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse' (ci-après : « l'arrêté du 3 juillet 2019 »), il convient également de viser l'article 63, § 1^{er}, alinéa 2, 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' (ci-après : « le Code »), au titre de fondement juridique.

Au vu de l'objet des articles 4 et 14 en projet de l'arrêté du 3 juillet 2019, il convient également de viser l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ainsi que notamment les articles 63/1 à 63/3, 64 et 64/1 du Code au titre de fondement juridique du projet.

Enfin, au vu des articles 17, 19, 25, 38, 46, 47, 48, 54, 58, 60, 61, 62, 64 et 70 en projet de l'arrêté du 3 juillet 2019, il convient de viser l'article 71 du Code au titre de fondement juridique.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera complété en conséquence.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'arrêté en projet revoit les règles relatives aux personnes ayant accès aux données à caractère personnel contenues dans les registres organisés par le même arrêté. À cet égard, le préambule de l'arrêté en projet expose ce qui suit :

« Considérant que le service de l'inspection de l'administration compétente vérifie, conformément à l'article 72 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'], la mise en œuvre et le respect de l'ensemble des dispositions prévues par le code ou en vertu de celui-ci concernant les institutions publiques, notamment par le biais d'une présence régulière sur le terrain ;

Que la commission de surveillance exerce, conformément à l'article 73 du décret, un contrôle indépendant sur les conditions de privation de liberté des jeunes et sur le respect de leurs droits dans les institutions publiques ;

Que la commission de recours, visée à l'article 90 du décret, a pour mission de trancher les recours portés à sa connaissance concernant toute décision prise par le directeur d'une institution publique ;

Que le délégué général aux droits de l'enfant a pour mission, conformément à l'article 3 du décret du 20 juin 2002 instituant un délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, de veiller à la sauvegarde des droits et intérêts des enfants ;

Que les missions de ces quatre instances justifient qu'elles doivent pouvoir accéder aux différents registres des institutions publiques ».

Contrairement à ces considérants, le dispositif de l'arrêté en projet ne prévoit pas l'accès de ces quatre instances à tous les registres qu'il organise.

Ainsi, à l'article 4, alinéa 3, en projet (article 2 du projet), l'accès au registre des décisions dont la motivation n'est pas communiquée au jeune n'est pas accordé au délégué général pour les droits de l'enfant.

De même, à l'article 48, § 2, alinéa 2, en projet (article 17 du projet), l'accès au registre des décisions d'interdiction ou de restriction des visites n'est pas accordé aux membres de la Commission de recours visés à l'article 90 du Code, même dans les limites de l'objet d'un recours.

Par souci de cohérence avec l'intention poursuivie par l'auteur du projet, le dispositif des deux articles précités sera revu.

2. À propos des mêmes registres – et à l'exception du registre des décisions d'interdiction ou de restriction des visites visé par l'article 48, § 2, en projet –, l'article 48, § 1^{er}, alinéa 2, 7°, de l'arrêté en projet accorde l'accès aux données à caractère personnel

« [au] juge de la jeunesse en charge du dossier du jeune, pour les mentions qui concernent le jeune ».

Outre que l'on ne perçoit pas pour quel motif il n'est pas prévu d'accès au registre visé par l'article 48, § 2, en projet par le juge de la jeunesse, la section de législation s'interroge plus fondamentalement sur l'utilité d'accorder l'accès à des données à caractère personnel à une juridiction.

Les articles 877 et suivant du Code judiciaire organisent en effet la production de documents, et par là, la possibilité pour toute juridiction d'accéder à des données à caractère personnel.

Selon le considérant 20 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD ») :

« Bien que le présent règlement s'applique, entre autres, aux activités des juridictions et autres autorités judiciaires, le droit de l'Union ou le droit des États membres pourrait préciser les opérations et procédures de traitement en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel par les juridictions et autres autorités judiciaires. La compétence des autorités de contrôle ne devrait pas s'étendre au traitement de données à caractère personnel effectué par les juridictions dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, afin de préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire dans l'accomplissement de ses missions judiciaires, y compris lorsqu'il prend des décisions ».

Il se déduit notamment de ces dispositions qu'il est inutile d'accorder à une juridiction, dans une législation spécifique, l'accès à des données à caractère personnel. Un tel accès accordé au cas par cas prêterait même à confusion, en laissant croire que les juridictions n'auraient pas accès à ces données lorsqu'elles ne sont pas expressément visées parmi les personnes bénéficiant d'un tel accès.

Les articles 4, alinéa 3, 4°, 48, § 1^{er}, alinéa 2, 7°, 58, alinéa 2, 7°, et 62, alinéa 2, 7°, en projet seront donc omis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Un nouvel alinéa 2 sera inséré afin de viser l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 juillet 2019 'relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse', lequel est modifié par le projet.

DISPOSITIF

Article 2

1. Il est prévu à l'alinéa 1^{er} que, lorsqu'une décision n'est pas motivée en application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', le fonctionnaire dirigeant ou, en son absence, l'autorité hiérarchique du grade immédiatement inférieur est informé de cette décision ainsi que des motifs qui justifient cette absence de motivation. Le fonctionnaire dirigeant ou son délégué ordonne que la décision soit motivée s'il estime ces motifs insuffisants.

Tel qu'il est rédigé, le dispositif est ambigu. Il laisse en effet à penser que la décision en question ne devrait pas être motivée alors qu'il s'agit en réalité de ne pas motiver formellement la décision lorsque l'une des hypothèses visées par l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 précitée se présente, dispensant alors l'autorité décisionnelle de motiver formellement sa décision.

La disposition serait mieux rédigée en ces termes :

« Lorsqu'une décision n'est pas formellement motivée en application de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991 (la suite comme au projet) ».

2. L'alinéa 2 prévoit que « [t]outes les décisions prises à l'égard d'un jeune par le directeur de l'institution publique » sont inscrites dans un registre spécialement prévu à cet effet, avec leur motivation et les motifs justifiant l'absence de communication de cette motivation au jeune.

L'alinéa 4 en projet prévoit également qu'

« [u]n nouveau registre est établi [...] et contient les décisions prises à l'égard du jeune par le directeur de l'institution [publique] ainsi que les données relatives aux décisions non motivées prises au cours de l'année civile ».

Ici encore, tel qu'il est rédigé, le dispositif présente une certaine ambiguïté dès lors qu'il pourrait être lu comme prévoyant la création d'un registre dans lequel seraient enregistrées toutes les décisions prises à l'égard d'un jeune par le directeur de l'institution publique, tant celles dont la motivation n'a pas été communiquée au jeune concerné que celles dont la motivation a été effectivement communiquée. Or cette lecture, qui ne semble manifestement pas être celle qui correspond à l'intention de l'auteur du projet, ferait perdre de son sens à l'alinéa 3 de l'article 4 en projet en ce qu'il prévoit une liste limitative des personnes qui sont habilitées à consulter ce registre compte tenu de son objet.

Du reste, dans cette lecture également, la section de législation n'apercevrait pas l'utilité de cantonner les décisions dont la motivation a été communiquée au jeune, dans un nouveau registre qui ferait de ce fait double emploi avec les autres registres spécifiques institués par l'arrêté du 3 juillet 2019, selon le type de décisions prises à l'égard du jeune (restrictions des visites, isolements, sanctions...).

Le dispositif sera revu afin de préciser, si telle est bien l'intention de l'auteur du projet, que seules les décisions dont la motivation n'a pas été communiquée au jeune concerné sont rassemblées dans le registre institué par l'article 4 en projet.

Article 3

En autorisant le tribunal de la jeunesse à ordonner à l'égard d'un jeune une mesure d'hébergement en institution publique en unité d'éducation sans avoir reçu le rapport visé aux articles 63/1 et 119/1 du Code datant de six mois au plus, lorsqu'il statue au fond conformément à l'article 108, alinéa 2, 6°, du Code, l'article 9, 1°, en projet de l'arrêté du 3 juillet 2019 va au-delà de ce qu'autorise l'habilitation conférée par l'article 124/1, § 4, alinéa 2, du Code.

En effet, l'article 108, alinéa 2, 6°, du Code vise l'hypothèse suivante :

« Si l'offre restauratrice et le projet écrit s'avèrent irréalisables ou inappropriés ou si l'offre restauratrice s'avère insuffisante, le tribunal peut [lorsqu'il statue au fond], à titre de mesure d'éducation :

[...]

6° éloigner le jeune de son milieu de vie, en respectant la hiérarchie prévue à l'article 122.

[...] ».

L'article 124/1, § 4, alinéas 1^{er} et 2, du Code tel qu'inséré par le décret du 20 juillet 2023 'modifiant diverses dispositions en aide à la jeunesse', énonce ce qui suit :

« Sans préjudice des conditions énumérées aux paragraphes 2² et 3³, le tribunal de la jeunesse ne peut ordonner une mesure d'hébergement en institution publique en unité d'éducation à l'égard d'un jeune qu'après avoir reçu le rapport tel que visé aux articles 63/1 et 119/1, datant de six mois au plus.

Le Gouvernement détermine les cas dans lesquels le tribunal de la jeunesse, par dérogation à l'alinéa 1^{er}, peut ordonner une mesure d'hébergement en institution publique en unité d'éducation à l'égard d'un jeune sans avoir reçu le rapport tel que visé à l'alinéa 1^{er} ».

Le principe est donc celui d'une prise de décision au vu du rapport visé aux articles 63/1 et 119/1 du Code lorsque le tribunal statue tant au fond qu'au provisoire. Par nature, une dérogation doit s'interpréter de manière stricte.

En dérogeant au principe qui vient d'être rappelé de manière systématique, lorsque le tribunal de la jeunesse statue au fond, l'auteur du projet ne respecte pas l'esprit et le caractère restrictif de la dérogation envisagée par l'article 124/1, § 4, alinéa 2, du Code.

Le dispositif sera revu au regard de cette observation.

Article 5

Au 2°, e) et f), en projet, seule l'entrave méchante à la circulation routière est visée, à l'exclusion de l'entrave méchante à la circulation ferroviaire, fluviale ou maritime, qui est également visée par l'article 407 du Code pénal, lu en combinaison avec l'article 406 du même Code.

Sauf à justifier cette exclusion, le dispositif sera complété afin de combler cette lacune.

Article 10

Au 2°, il n'est pas cohérent de prévoir que l'institution publique peut proposer d'expérimenter une nouvelle méthodologie relative à la prise en charge moyennant l'autorisation préalable de l'administration et l'information préalable du ministre. Une proposition, par nature, est antérieure à l'obtention d'une autorisation de mise en œuvre.

Le dispositif sera revu au regard de cette observation.

² Ce paragraphe vise l'hébergement en régime ouvert.

³ Ce paragraphe vise l'hébergement en régime fermé et fixe les conditions de fait auxquelles une telle décision peut être prononcée.

Article 12

Conformément à l'article 60, § 3, du Code :

« Tout jeune confié à un service agréé résidentiel ou à une institution publique en vertu d'une mesure de protection ainsi que les personnes qui exercent l'autorité parentale à son égard reçoivent copie du règlement d'ordre intérieur du service ou de l'institution, dès l'arrivée du jeune ».

La modification apportée à l'alinéa 3 en projet ne peut donc pas avoir pour conséquence de porter atteinte au droit qui est ainsi reconnu au jeune et aux personnes qui exercent l'autorité parentale à son égard d'obtenir une copie du règlement d'ordre intérieur.

Le dispositif sera dès lors revu afin de lever toute ambiguïté à ce sujet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Patrick RONVAUX