



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.678/2/V
du 31 juillet 2026

sur

une proposition de décret de la Communauté française
‘portant harmonisation 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 avec le nouveau code pénal
du 29 février 2024’ et sur les amendements n^{os} 1 et 2
à cette proposition

Le 30 juin 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 14 août 2026 sur une proposition de décret 'portant harmonisation 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 avec le nouveau code pénal du 29 février 2024' déposée par Mmes Marie JACQMIN, Valérie BLUGE, Clémentine MARZIN, Stéphanie LANGE, Sophie FAFCHAMPS et M. Nicolas TZANETATOS (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2025-2026, n° 276/001) et sur les amendements n°s 1 et 2 à cette proposition.

La proposition et les amendements n°s 1 et 2 ont été examinés par la deuxième chambre des vacations le 29 juillet 2026. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillères d'État, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 juillet 2026.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *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 juin au 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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il ressort des développements que les modifications envisagées par la proposition au décret du 18 janvier 2018 'portant le code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la Jeunesse' visent à maintenir, dans la mesure du possible, les conditions d'accès aux IPPJ, tant en régime ouvert que fermé, telles qu'elles existaient avant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal ainsi que les conditions de dessaisissement et la compétence des juridictions compétentes en vertu du droit commun pour les infractions dites « de roulage ».

Ces modifications sont destinées à adapter dans le décret du 18 janvier 2018 les références légales aux nouvelles dispositions du Code pénal mais également à adapter les peines à la nouvelle échelle des peines ainsi qu'à moderniser la terminologie utilisée. Il s'agit également de tenir compte de nouvelles incriminations intégrées dans le nouveau Code pénal telles que l'incitation au suicide ou le harcèlement aggravé.

2. Dans sa version actuelle, l'article 124/1, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 18 janvier 2018 permet le prononcé d'une mesure d'hébergement en institution publique de protection de la jeunesse (IPPJ) en régime ouvert pour le jeune âgé d'au moins 14 ans qui

« a commis un fait qualifié infraction qui, s'il avait été commis par une personne majeure, aurait été de nature à entraîner, au sens du Code pénal ou des lois particulières, une peine d'emprisonnement correctionnel principal de cinq ans ou une peine plus lourde, autre qu'un fait qualifié de vol ou de recèlement sans circonstance aggravante et autre qu'un fait qualifié de fraude informatique ».

Le paragraphe 3 de la même disposition règle les conditions auxquelles une mesure d'hébergement en institution publique en unité d'évaluation et orientation ou en unité d'éducation, en régime fermé, peut être prononcée à l'égard du jeune âgé d'au moins quatorze ans. Au titre de ces conditions figurent notamment celles selon lesquelles le mineur :

« 1^o soit a commis un fait qualifié infraction qui, s'il avait été commis par une personne majeure, aurait été de nature à entraîner, au sens du Code pénal ou des lois particulières, une peine de réclusion de cinq ans à dix ans ou une peine plus lourde ;

[‡] S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

2° soit, a commis un fait qualifié de violation grave du droit international humanitaire ou un fait qualifié infraction terroriste ;

3° soit, a commis un fait qualifié d'atteinte à l'intégrité sexuelle avec violence ou menaces, de coups et blessures ayant entraîné soit une maladie paraissant incurable, soit une incapacité de travail personnel de plus de quatre mois, soit la perte de l'usage absolu d'un organe, soit une mutilation grave, d'association de malfaiteurs ayant pour but de commettre des crimes ou de menace, verbale ou écrite, d'attentat contre les personnes, punissable d'une peine criminelle ; ».

L'objectif du législateur lors de l'adoption du décret du 18 janvier 2018 était décrit comme suit dans les travaux préparatoires :

« Conformément aux recommandations du rapport Rans, les conditions du recours à l'institution publique sont clarifiées, en établissant une gradation entre les conditions de l'hébergement en régime ouvert et celles de l'hébergement en régime fermé. Le seuil de peine prévu actuellement pour permettre un hébergement en régime ouvert est relevé de trois à cinq ans d'emprisonnement.

Les conditions d'accès au régime fermé sont renforcées afin d'éviter que celui-ci soit possible sur la seule base du non-respect de mesures imposées précédemment, alors que le jeune n'a jamais commis de fait dont la gravité justifie le régime fermé.

L'idée générale est de réserver l'accès aux institutions publiques aux jeunes qui ont commis ou sont suspectés d'avoir commis des faits constituant des atteintes graves aux personnes et aux jeunes s'inscrivant dans une délinquance répétitive grave »¹.

« Le seuil de peine prévu actuellement pour permettre une prise en charge en régime ouvert est relevé de trois à cinq ans d'emprisonnement (article 124, § 2, alinéa 1^{er}, 1°), afin de réserver le régime ouvert aux jeunes ayant commis des faits d'une certaine gravité [...] tout en maintenant une gradation entre les conditions du régime ouvert et celles du régime fermé. De plus, sont exclus les faits de vol simple et de recel qui peuvent entraîner une peine d'emprisonnement de cinq ans mais qui n'ont pas la même gravité que les autres faits visés ici, vu l'absence de violence à l'égard d'une personne. [...] »².

3. En vue de maintenir les mêmes conditions d'accès aux IPPJ, tant en régime ouvert que fermé, la proposition remplace les dispositions décrétales précitées par de nouvelles dispositions qui renvoient aux nouvelles dispositions du Code pénal. S'agissant des conditions d'hébergement en système ouvert, l'article 124/1, § 2, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, proposé, réfère désormais aux peines de niveau 3 au sens de l'article 36 du Code pénal tandis que le

¹ Projet de décret portant le Code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 467/1, p. 29.

² Projet de décret portant le Code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 467/1, p. 65.

paragraphe 3 réfère, selon les cas, aux peines de niveau 4 minimum pour la mesure d'hébergement en système fermé ³.

Le commentaire des dispositions envisagées précise toutefois que certaines infractions qui ne pouvaient sous l'ancien Code pénal donner accès à une IPPJ à régime ouvert se retrouvent aujourd'hui sanctionnées par des peines de niveau 3. Il en est de même pour les infractions ne pouvant selon le régime antérieur donner accès aux IPPJ en régime fermé et qui aujourd'hui sont punies d'une peine de niveau 4.

De manière à maintenir le régime existant, les dispositions proposées ont été rédigées afin d'exclure ces infractions du dispositif.

Le commentaire des dispositions proposées précise encore qu'à l'inverse, des infractions donnant accès à une IPPJ en régime ouvert ou fermé avant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal sont désormais punies de peines d'un niveau moindre que le niveau 3 ou 4 en manière telle que pour maintenir les conditions d'accès aux IPPJ telles qu'elles existaient sur la base du décret du 18 janvier 2018, les dispositions proposées intègrent l'ensemble de ces faits infractionnels comme pouvant donner lieu à une entrée en IPPJ.

4. Interrogés à propos des dispositions examinées, les auteurs de la proposition ont encore apporté les explications suivantes :

« Comme précisé dans l'exposé des motifs, les modifications apportées au décret du 18 janvier 2018 par la présente proposition de décret visent à maintenir, dans la mesure du possible, les conditions d'accès aux IPPJ, tant en régime ouvert que fermé, telles qu'elles existaient avant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal. Il en va de même pour les conditions de dessaisissement et la compétence des juridictions compétentes en vertu du droit commun pour les infractions dites 'de roulage'.

Pour ce faire, et afin de déterminer le niveau de peine le plus approprié à cet objectif et auquel se référer pour autoriser un hébergement en IPPJ à régime ouvert, toutes les infractions prévues par le Livre II du Code pénal tel qu'introduit par la loi du 29 février 2024 punies des niveaux 2, 3 et 4 ont fait l'objet d'un examen consistant à déterminer si elles permettraient la mesure d'hébergement en IPPJ en régime ouvert en vertu du décret du 18 janvier 2018 en ce qu'il renvoie au Code pénal actuel.

³ Selon l'article 36 du nouveau Code pénal :

« La peine de niveau 4 est constituée d'un emprisonnement de plus de cinq ans à dix ans au plus ou d'un traitement sous privation de liberté de plus de quatre ans à six ans au plus. En cas d'admission de circonstances atténuantes, cette peine est remplacée par une des peines de niveau 3 ou 2.

La peine de niveau 3 est constituée d'un emprisonnement de plus de trois ans à cinq ans au plus ou d'un traitement sous privation de liberté de plus de deux ans à quatre ans au plus. En cas d'admission de circonstances atténuantes, cette peine est remplacée par une des peines de niveau 2 ou 1.

La peine de niveau 2 est constituée d'une des peines suivantes :

- 1° l'emprisonnement de six mois à trois ans au plus ;
- 2° le traitement sous privation de liberté de six mois à deux ans au plus ;
- 3° la peine de surveillance électronique d'une durée d'un mois à un an au plus ;
- 4° la peine de travail de plus de cent-vingt heures à trois cents heures au plus ;
- 5° la peine de probation de plus de douze mois à deux ans au plus ;
- 6° la condamnation par déclaration de culpabilité ».

Les infractions punissables d'un niveau 3 correspondent à environ 90 % des infractions qui permettent aujourd'hui un hébergement en IPPJ ouvert. Le choix s'est donc naturellement porté sur le niveau 3 comme critère de base permettant l'hébergement en IPPJ en régime ouvert.

Cependant, et afin de maintenir autant que faire se peut le régime actuel des conditions d'accès aux IPPJ en régime ouvert, certaines infractions qui seront punies d'une peine de niveau 3 dès l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal mais qui ne permettent pas, aujourd'hui, cette mesure, ont été exclues (tel est l'objet de l'article 124/1, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o en projet du Code). Inversement, certaines infractions de niveau 2 permettant aujourd'hui un accès aux IPPJ à régime ouvert ont été ajoutées (tel est l'objet de l'article 124/1, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o du code en projet).

Partant, au vu de la volonté de maintenir l'actuel régime d'accès aux d'hébergement en IPPJ, l'objectif poursuivi par le décret adopté le 18 janvier 2018 de réserver une mesure d'hébergement en IPPJ aux atteintes graves aux personnes n'est pas remis en cause. La proposition n'a donc pas pour effet de diminuer le seuil de gravité des infractions pouvant donner lieu à une mesure d'hébergement en IPPJ en régime ouvert mais vise à consacrer les possibilités qui existent aujourd'hui ».

« Nonobstant l'explication fournie [ci-dessus] qui décrit l'objectif voulu par la proposition de décret, à savoir le maintien des conditions d'accès actuelles à l'IPPJ en régime ouvert, il y a lieu de rappeler que, contrairement au droit pénal pour adultes, qui met au centre de la loi le fait infractionnel, le modèle protectionnel est centré sur le jeune, ses besoins et intérêts. L'objectif de l'intervention judiciaire à l'égard d'un mineur poursuivi du chef d'un fait qualifié infraction n'est pas de le sanctionner de manière proportionnée à l'infraction commise mais d'ordonner, à son égard, les mesures éducatives les plus appropriées en vue d'assurer son épanouissement et son inscription positive dans la société. Le juge et le tribunal de la jeunesse ne prononcent dès lors pas des 'sanctions pénales' mais bien des 'mesures de protection' à l'égard des jeunes poursuivis du chef d'un fait qualifié infraction commis avant l'âge de dix-huit ans.

Deux mineurs poursuivis du chef d'un même fait qualifié infraction ne se verront dès lors pas forcément appliquer la même mesure par l'autorité judiciaire. Ainsi, la nature de la mesure ordonnée par le juge ou le tribunal de la jeunesse sera fonction des facteurs énumérés à l'article 98 du décret du 18 janvier 2018, à savoir, l'intérêt du jeune, sa personnalité et son degré de maturité, son milieu de vie, la gravité des faits, leur répétition et leur ancienneté, les circonstances dans lesquelles ils ont été commis, les dommages et les conséquences pour la victime, les mesures antérieures prises à l'égard du jeune et son comportement durant l'exécution de celles-ci et la sécurité publique.

[...]

Nous attirons ensuite votre attention sur l'article 78 du nouveau Code pénal qui fixe la conversion et la détermination du degré de peine dans les lois particulières qui ne prévoient pas de niveau de peine.

Si le décret du 18 janvier 2018 ne faisait pas l'objet d'une modification décrétable afin d'adapter ses dispositions au nouveau Code pénal, le juge devrait faire application de cet article 78 afin de convertir les seuils de peine 'd'emprisonnement correctionnel principal de cinq ans ou une peine plus lourde' (seuil qui permet l'accès à l'IPPJ à régime ouvert par le décret) ainsi que 'une peine de réclusion de cinq ans à dix ans ou une peine plus lourde' (seuil qui permet l'accès à l'IPPJ à régime fermé). Or, l'article 78 prévoit que :

5° si le maximum de la peine principale consiste en une réclusion ou détention de cinq ans à dix ans au plus, elle doit être lue comme une peine de niveau 3 ;

6° si le maximum de la peine principale consiste en un emprisonnement de plus de trois ans à cinq ans au plus, elle doit être lue comme une peine de niveau 3.

Cela impliquerait que toutes les infractions de niveau 3 pourraient donner lieu à des hébergements en IPPJ tant en régime ouvert que fermé.

Les infractions feraient dès lors l'objet d'une même prise en charge au regard du code pénal lui-même. Or, les travaux parlementaires du décret du 18 janvier 2018 précisent que, 'conformément aux recommandations du rapport Rans, les conditions du recours à l'institution publique sont clarifiées en établissant une gradation entre les conditions de l'hébergement en régime ouvert et celles de l'hébergement en régime fermé'. Cette gradation est maintenue par la proposition de décret.

Enfin, il ne nous semble pas inutile de rappeler que le législateur avait déjà introduit, dans le décret du 18 janvier 2018, des infractions dont le taux de peine ne permettait pas, selon les dispositions générales du décret, de tels hébergements en IPPJ à régimes ouvert ou fermé.

Ces exceptions sont, pour l'IPPJ à régime ouvert, un fait qualifié de coups et blessures, avec circonstance aggravante (article 124, § 2, 2°) et, pour l'IPPJ à régime fermé, un fait qualifié d'atteinte à l'intégrité sexuelle avec violence ou menaces, de coups et blessures ayant entraîné soit une maladie paraissant incurable, soit une incapacité de travail personnel de plus de quatre mois, soit la perte de l'usage absolu d'un organe, soit une mutilation grave, d'association de malfaiteurs ayant pour but de commettre des crimes ou de menace, verbale ou écrite, d'attentat contre les personnes, punissable d'une peine criminelle (article 124 § 3, 3°) ».

À propos du régime d'accès aux IPPJ en système fermé, les auteurs de la proposition ont expliqué qu'

« [i]ci aussi, afin de déterminer le niveau de peine le plus approprié pour maintenir les conditions d'accès actuelles en IPPJ à régime fermé, toutes les infractions prévues par le Livre II du Code pénal tel qu'introduit par la loi du 29 février 2024 punies des niveaux 2, 3 et 4 ont fait l'objet d'un examen consistant à déterminer si elles permettraient la mesure d'hébergement en IPPJ en régime fermé en vertu du décret du 18 janvier 2018 en ce qu'il renvoie au Code pénal actuel.

À la suite de cet examen, il est apparu que seules trois infractions déjà existantes punissables d'une peine de niveau 4 au sens du nouveau Code pénal ne pourraient pas donner accès, aujourd'hui, à l'IPPJ à régime fermé. En conséquence, le choix du critère de base d'accès à l'IPPJ en régime fermé s'est donc naturellement porté sur le niveau 4 et les trois infractions ne donnant pas accès, aujourd'hui, à l'IPPJ à régime fermé, ont été exclues par l'article 124/1 § 3, 1° ».

5.1. Compte tenu de ces explications et de l'objectif de continuité ainsi décrit par rapport au dispositif antérieur, le législateur décrétoal s'assurera que les exclusions de faits qualifiés d'infractions qu'il envisage dans les dispositions proposées, ainsi que les faits qualifiés d'infractions qu'il entend ajouter à la liste des faits pouvant donner lieu à une entrée en IPPJ, correspondent bien à ceux qui peuvent effectivement donner lieu à cet accès compte tenu des dispositions du Code pénal qui sont encore actuellement en vigueur.

5.2.1. À cet égard, il y a lieu de relever ce qui suit.

5.2.2. L'« incitation au suicide » est une nouvelle infraction instaurée par le nouveau Code pénal. Cette infraction est soumise à une peine principale de niveau 2, ce qui pose la question de la justification de son insertion parmi les hypothèses pouvant autoriser une mesure d'hébergement en IPPJ – régime ouvert.

Interrogés à ce sujet, les auteurs de la proposition ont expliqué ce qui suit :

« L'exposé des motifs précise bien que la volonté du législateur est de maintenir, dans la mesure du possible, les conditions d'accès aux IPPJ, tant en régime ouvert que fermé, telles qu'elles existaient avant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal.

Il précise également que le nouveau Code pénal intégrant de nouvelles incriminations, (ex : incitation au suicide ou le harcèlement aggravé), il doit en être tenu compte dans la proposition.

Les règles de base concernant l'accès aux IPPJ à régimes 'ouvert et fermé' sont fixées en référence à des niveaux de peine, à savoir le niveau de peine 3 pour l'IPPJ ouvert et le niveau 4 pour le fermé. Par conséquent, en vue de concilier notre impératif visant à maintenir, autant que faire se peut, le système tel qu'il existe actuellement sans pour autant éluder les nouvelles incriminations intégrées dans le Code pénal, un positionnement de nature plus politique s'est posé sur le choix de permettre ou non l'accès aux IPPJ pour ces nouvelles infractions.

Le critère qui a conduit la réflexion est celui que vous mentionnez à la question 2, à savoir ne permettre une mesure d'hébergement que pour les atteintes d'une relative gravité aux personnes. L'incitation au suicide nous a paru appartenir à cette catégorie ».

Cette explication vaut également pour l'article 3 de la proposition en ce qu'il insère un article 124/1, § 3, 2°, a), dans le décret du 18 janvier 2018.

5.2.3. À l'heure actuelle, l'article 124/1, § 3, alinéa 1^{er}, 3°, du décret du 18 janvier 2018 prévoit :

« Le tribunal ne peut ordonner la mesure d'hébergement en institution publique en unité d'évaluation et orientation ou en unité d'éducation, en régime fermé, qu'à l'égard du jeune âgé d'au moins quatorze ans au moment de la commission des faits et qui :

[...]

3° soit, a commis un fait qualifié d'atteinte à l'intégrité sexuelle avec violence ou menaces, de coups et blessures ayant entraîné soit une maladie paraissant incurable, soit une incapacité de travail personnel de plus de quatre mois, soit la perte de l'usage absolu d'un organe, soit une mutilation grave, d'association de malfaiteurs ayant pour but de commettre des crimes ou de menace, verbale ou écrite, d'attentat contre les personnes, punissable d'une peine criminelle ; ».

Or, dans la liste des exceptions soumises à une peine principale de niveau 2 ou 3 autorisant une mesure d'hébergement en IPPJ en régime fermé, l'article 124/1, § 3, alinéa 1^{er}, 3^o, proposé du décret du 18 janvier 2018 (article 3 de la proposition) ne comporte pas les atteintes à l'intégrité sexuelle (qui seront visées par l'article 134 du nouveau Code pénal et feront l'objet d'une peine principale de niveau 3).

5.2.4. Dans le même ordre d'idées, l'article 4 de la proposition prévoit de remplacer, au sein de l'article 125, § 2, alinéa 3, du décret du 18 janvier 2018, l'exigence « d'un fait qualifié de crime punissable d'une peine supérieure à la réclusion de vingt ans » par celle d'un « fait qui, s'il avait été commis par une personne majeure, aurait été de nature à entraîner une peine principale de niveau 6 minimum au sens de l'article 36 du code pénal ».

Conformément à l'article 36 du nouveau Code pénal, la peine de niveau 6 est constituée d'un emprisonnement de plus de quinze ans à vingt ans au plus ou d'un traitement sous privation de liberté de plus de onze ans à seize ans au plus. Dans cette logique, l'article 78 du nouveau Code pénal prévoit :

« La conversion et la détermination du degré de peine dans les lois particulières qui ne fixent pas de niveau de peine

§ 1^{er}. Si la peine principale n'est pas déterminée dans la loi pénale particulière ou en exécution des lois pénales particulières comme une peine de niveau 1 à 8, la peine fixée dans la loi doit être lue comme suit :

[...]

2^o si le maximum de la peine principale consiste en une réclusion ou détention de plus de vingt ans à trente ans au plus, elle doit être lue comme une peine de niveau 7 ;

[...] ».

Le renvoi aux peines principales de niveau 6 implique donc un abaissement du niveau de gravité des infractions autorisant la mise en œuvre de l'article 125, § 2, du décret du 18 janvier 2018.

Interrogés sur les raisons d'un tel abaissement, les auteurs de la proposition ont expliqué :

« Il s'agit en effet d'une erreur qui fera l'objet d'une modification en ce sens : les mots 'de niveau 6 minimum' seront remplacés par les mots 'de niveau 7 minimum' ».

6. Le dispositif sera réexaminé et, le cas échéant, revu à la lumière de ce qui précède.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 4

Afin d'éviter toute ambiguïté sur le respect de la répartition des compétences, il convient d'ajouter les mots « conformément aux articles 76, § 3, 92, § 1^{er}, alinéa 3, 101, § 1^{er}, alinéa 3, du Code judiciaire » après les mots « Une chambre spécifique au sein du tribunal de la jeunesse qui applique le droit pénal commun ».

Amendement n° 2

Conformément aux règles répartitrices de compétences ⁴, c'est au législateur fédéral qu'il appartient de supprimer le paragraphe 1^{er} de l'article 57*bis* de la loi du 8 avril 1965 'relative à la protection de la jeunesse'.

L'amendement n° 2 ne peut donc aboutir.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

⁴ L'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' détermine la compétence des communautés en matière de protection de la jeunesse comme suit :

« 6° La protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, à l'exception :

[...]

c) de l'organisation des juridictions de la jeunesse, de leur compétence territoriale et de la procédure devant ces juridictions ;

[...] ».