

Commission de déontologie : à quand la publication des avis ?

par Benoît Van Keirsbilck

La publication d'avis prononcés par la Commission pousse à faire le point sur la question de savoir si ces avis sont destinés à être publiés ou à rester confidentiels ? Qui peut en décider ?

Le rôle et la fonction de la Commission de déontologie ont déjà été rappelés dans ces colonnes ⁽¹⁾. Contentons-nous de rappeler ici les principes qui la régissent et l'étendue de sa mission. Nous aborderons dans un second temps la publication de ses avis.

1. Mission de la Commission de déontologie

La Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse est instituée par le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse qui dispose que : «Tous les services prévus par le présent décret, y compris le groupe des institutions publiques, sont en outre tenus de respecter le Code de déontologie arrêté par l'Exécutif sur la proposition du Conseil communautaire» (art. 4, al. 3).

Ce Code a été adopté par le Gouvernement de la Communauté française et publié en annexe de l'arrêté du 15 mai 1997 ⁽²⁾. Il fixe les règles et les principes qui doivent servir de référence tant à l'égard des bénéficiaires et des demandeurs de l'aide qu'à ceux qui l'apportent ou qui contribuent à sa mise en œuvre et

instituent la Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse.

Celle-ci a pour mission de «remettre un avis sur toute question de déontologie en matière d'aide à la jeunesse, en ce compris sur les litiges résultant de l'application du Code de déontologie. Cet avis est remis soit d'initiative, soit à la demande du ministre ayant la jeunesse dans ses attributions, soit à la demande de personnes concernées par un litige» (art. 3 de l'arrêté).

Voici comment la Commission elle-même envisage son rôle dans son rapport d'activité :

«À partir des cas d'espèce sur lesquels elle est appelée à se prononcer, la Commission entend confronter les

pratiques et les textes essentiels qui devraient lui servir de guide : le Code de déontologie de l'aide à la jeunesse bien sûr mais également les instruments juridiques dont il s'inspire lui-même (...).

L'aide à la jeunesse peut être apportée à celle-ci de diverses façons, selon de nombreuses conceptions et modalités, mais ces multiples approches doivent toujours s'inscrire dans le respect des droits fondamentaux des individus concernés : les jeunes et leur famille.

L'objectif de la Commission est de veiller à ce que ce respect soit constamment assuré partout où, malheureusement, des difficultés se seront manifestées, qui auront entraîné la né-

(1) Benoît Van Keirsbilck, «Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse; rapport 1997-2000», in JDJ n° 201, janvier 2001, p. 30 et suivantes.

(2) Arrêté du Gouvernement de la Communauté française arrétant le Code de déontologie des services du secteur de l'aide à la jeunesse.

cessaire intervention de l'aide spécialisée à la jeunesse.

Les traités internationaux, lois et règlements précités ne défendent aucun modèle d'intervention particulier. Ils recueillent l'adhésion unanime car ils défendent des valeurs communes à tous les intervenants attachés à la réalité de la démocratie.

La Commission se propose d'être, en quelque sorte, dans le secteur de l'aide à la jeunesse, un «garde-fou» permettant que ces principes universels soient sauvegardés dans l'intérêt des bénéficiaires de l'aide.

Elle entend jouer ce rôle en toute indépendance, conformément à l'esprit de l'arrêté qui l'institue et prévoit que les représentants de l'administration et du pouvoir politique n'y ont qu'une voix consultative.» (extrait du rapport d'activité de la Commission de déontologie, 1997/2000).

La Commission a uniquement une compétence d'avis. Elle ne peut se substituer ni aux tribunaux, ni aux inspections pédagogiques et comptables, ni à toute autre instance administrative chargée de traiter habituellement les conflits. Elle ne prononce donc aucune condamnation et n'a pas de pouvoir en tant que tel ⁽³⁾.

La Commission de déontologie peut donc être très largement saisie. La demande d'avis peut émaner tant des services publics ou privés que des particuliers, aussi bien des instances dépendant du secteur de l'aide à la jeunesse que des services extérieurs.

Une fois saisie (ou «auto-saisie» ⁽⁴⁾), la Commission rend un avis qui est communiqué au ministre qui a l'Aide à la jeunesse dans ses attributions, ainsi qu'aux personnes et services concernés par l'avis rendu.

2. Publicité des avis

Aucun autre mode de publicité n'a été prévu par le décret ou ses arrêtés. Or, les avis que la Commission est amenée à prononcer peuvent intéresser un

grand nombre de personnes. Même s'il ne peut être question de violer la vie privée des personnes concernées par l'avis, il est bien évident qu'une diffusion très large de ceux-ci, rendus anonymes, est hautement souhaitable puisqu'elle permet à chacun de mieux situer le rôle et la portée de cette commission et de connaître les sujets sur lesquels elle s'est déjà prononcée ⁽⁵⁾.

Bien plus, si l'on veut que les pratiques évoluent vers un meilleur respect du Code de déontologie, il est évidemment impératif que les avis soient largement diffusés, voire débattus, commentés, analysés. Nombre de professionnels peuvent régulièrement se trouver dans les situations décrites dans un avis rendu et donc trouver les conclusions utiles, à tout le moins comme source d'inspiration et de réflexion.

C'est bien le point de vue de la Commission qui a décidé d'établir un rapport d'activité (qui couvre la période 1997-2000 ⁽⁶⁾) et de le faire largement connaître. Il faut cependant souligner qu'il aura fallu quatre ans pour que le premier rapport soit publié et que depuis, on reste vainement en attente de la publication suivante.

Le Journal du droit des jeunes réclame d'ailleurs cette publication depuis fort longtemps et a demandé à recevoir systématiquement tous les avis pour les publier et éventuellement les commenter. Jusqu'ici, tant la Commission elle-même que la ministre de l'Aide à la jeunesse s'y sont refusées.

La CADA (commission d'avis aux documents administratifs) a remis l'avis suivant :

«Avis requis par l'A.S.B.L. 'Jeunesse et Droit', Journal du droit des jeunes.

Les faits :

A plusieurs reprises dont la dernière le 8 juin 2000, l'A.S.B.L. Jeunesse et droit a demandé la communication des avis rendus par la Commission de déontologie de l'Aide à la jeunesse.

Cette communication est refusée par le président de cette commission aux motifs suivants :

- la communication n'est pas visée par le décret du 22 décembre 1994 de la Communauté française relatif à la publicité de l'administration;
- l'intérêt du demandeur n'est pas établi au sens de la législation en cause;
- l'intérêt du public, du secret et du souci de ne pas nuire.

Par ailleurs, la même demande formulée en même temps auprès du ministre ayant l'Aide à la jeunesse dans ses attributions, s'est heurtée également à un refus de communication au motif que la commission de déontologie n'avait pas encore formulé ses propositions de publication. L'A.S.B.L. 'Jeunesse et Droit' estime ne pas devoir attendre cette publication ni s'en contenter.

Le 15 novembre 2000, l'A.S.B.L. Jeunesse et droit introduit un recours devant la Commission d'accès aux documents administratifs (instance en voie de recomposition jusqu'au 29 mai 2001 – date de publication au MB. de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 21 avril 2001) afin d'obtenir l'avis de cette Commission quant au refus qui leur était opposé de recevoir copie des avis

(3) Même si, comme le signale Jean-Pierre Bartholomé «Ce texte, qui n'exclut donc pas la remise d'avis sur des questions de déontologie qui ne seraient pas visées par le Code de déontologie, donne à la commission un caractère d'organe quasi juridictionnel, toute morale que soit la sanction de ses «avis». Ceux-ci, sans lier l'autorité administrative ou judiciaire, peuvent constituer de véritables blâmes et porter préjudice à l'honneur et à la réputation des professionnels mis en cause. Les avis rendus dans ces conditions ont assurément plus qu'une portée théorique.» (in JDJ n° 219, octobre 2002, p. 39).

(4) Pour rappel, la Commission peut rendre des avis d'initiative

(5) «Le travail de la commission n'a d'intérêt qu'à la condition qu'il soit diffusé. A cet égard, on ne peut que regretter le temps mis pour démarrer cette communication. (...)La nécessité de communiquer le résultat des cogitations de cette assemblée de sages est d'autant plus évidente quand on constate que la commission peut rendre des avis d'initiative. Quel en serait l'intérêt si personne n'est au courant ?», B. Van Keirsbilck, «Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse; rapport 1997-2000», op. cit.

(6) Ce rapport est disponible à l'Administration de l'aide à la jeunesse, Bd. Léopold II, 44, 1080 Bruxelles.

Rien n'interdit aujourd'hui qu'il y ait publication



rendus par la Commission de déontologie de l'Aide à la jeunesse.

Invitée à assister à la séance du 22 novembre 2001, l'A.S.B.L. en cause a comparu, représentée par Monsieur Benoît Van Keirsbilck.

Développements :

Consultée en date du 20 février 2001 par le secrétariat de la Commission d'accès aux documents administratifs, la direction générale de l'Aide à la jeunesse a répondu le 5 mars 2001 que :

'le rapport d'activité 1997/2000 de la Commission de déontologie vient d'être publié et il comporte un relevé et une analyse des demandes d'avis et des textes des avis rendus depuis son installation jusqu'au 13 juillet 2000;

la Commission de déontologie n'est pas une autorité dont les actes sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant la section administrative du Conseil d'Etat et il est permis de penser qu'elle n'est pas une autorité administrative tenue par le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration;

l'intérêt de l'A.S.B.L. requérante est dès lors sans objet.'

Position de la Commission :

Si la règle de principe, conforme au prescrit constitutionnel (art. 32) en matière de publicité de l'Administration est bien qu'aucune condition d'intérêt n'est exigée de la part du demandeur d'information, une exception de taille est toutefois établie par toutes les législa-

tions relatives à la publicité en ce qui concerne les documents à caractère personnel définis en Communauté française (art. 1^{er}, 3^o du décret du 22 décembre 1994) comme ceux qui comprennent la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable.

Pour les documents à caractère personnel, le demandeur devra justifier (art. 3 du décret du 22 décembre 1994) d'un intérêt au sens où le Conseil d'Etat le requiert pour déclarer recevable une requête en annulation.

Les avis de la Commission de déontologie de l'Aide à la jeunesse dont l'A.S.B.L. 'Jeunesse et Droit' souhaite obtenir copie, même sous une forme anonymisée, restent des documents à caractère personnel.

L'intérêt professionnel avancé par l'A.S.B.L. 'Jeunesse et Droit' à pouvoir disposer des avis en cause sans attendre leur publication dans un rapport d'activité est clairement établi; la Commission émet à cette occasion le souhait que cette demande puisse être rencontrée par l'Administration à l'avenir, dans les meilleures conditions de publicité de l'Administration.

La Commission estime toutefois, en raison du caractère personnel des docu-

ments visés par la demande de l'A.S.B.L. 'Jeunesse et Droit' que le droit d'accès à ces documents n'est pas reconnu au demandeur qui ne justifie pas d'un intérêt personnel au sens où il est repris supra.

La Commission estime le recours recevable mais non-fondé.

Ainsi décidé en séance du 22 novembre 2001 à l'unanimité des voix.» (avis du 22 novembre 2001).

À la suite de cet avis, et du maintien du refus de la communication des avis par la ministre de l'Aide à la jeunesse, le Journal du droit des jeunes a saisi le Conseil d'Etat. Cette procédure suit son cours.

Par ailleurs, Madame Nicole Maréchal a décidé d'une part de modifier l'arrêté du 15 mai 1997 pour que la Commission ait l'obligation de publier un rapport annuel et d'en assurer la publication. D'autre part, elle a décidé d'assurer la publication des avis rendus au cours des années 2001 et 2002 dans des rapports annuels sur le site de la Communauté française ⁽⁷⁾.

En conclusion, sur le point de la publication des avis de la Communication, il semble bien que tout le monde s'accorde à dire qu'il est hautement souhaitable d'en assurer la plus large diffusion dans l'intérêt même du travail réalisé par la Commission et de l'ensemble du secteur de l'Aide à la jeunesse.

Allons un pas plus loin. Même si la réglementation actuelle n'impose aucune publication, et étant entendu que celle-ci est hautement souhaitable, rien n'interdit aujourd'hui qu'il y ait publication. C'est d'ailleurs ce qu'en a conclu la ministre puisqu'elle annonce celle-ci avant même la modification de la réglementation.

On pourrait sans doute considérer qu'il est indispensable que cette publication ait lieu, tant la Commission que la ministre ayant intérêt à ce que l'ensemble du secteur de l'Aide à la jeunesse et les professionnels s'inspirent des enseignements que recèlent les avis.

(7) Voyez : «Question n° 113 du 4 septembre 2002 de M. Denis Grimberghs à Mme la ministre de l'aide à la jeunesse et de la Santé : Publication des avis de la Commission de déontologie de l'aide à la jeunesse», in JDJ n° 218, octobre 2002, p. 34.

Sur quoi porte ce secret

Certes, une condition mise à la publication est qu'ils soient rendus anonymes. Il n'est évidemment pas question de publier un avis qui mentionne Tartempion de l'asbl «*Je dis tout*», pointé par la Commission pour des pratiques critiquables en matière de secret professionnel.

Il est cependant des situations où il est malaisé de rendre un avis totalement anonyme. Ainsi en va-t-il d'avis qui concernent la directrice générale de l'administration de l'Aide à la jeunesse, la ministre de l'Aide à la jeunesse, le directeur d'une IPPJ accueillant des filles ou le délégué général aux droits de l'enfant. Faut-il dans ces cas se refuser à toute publication ou au contraire, la particularité de ces situations (il s'agit uniquement d'institutions publiques) justifie-t-elle qu'on publie sans garantir l'anonymat ?

Notons au passage que, dans le premier rapport, quatre avis au moins concernent des instances nommément désignées et que dans ces cas, il n'a pas été possible de rendre les avis anonymes. Personne, à notre connaissance ne s'en est plaint. Or, c'est la ministre, désignée par un des avis, qui a décidé de leur publication et c'est la Directrice de l'administration, désignée dans deux autres avis, qui a mis en œuvre cette décision.

L'objectif de «*l'anonymisation*» des décisions, on l'a dit, est la protection de la vie privée. Encore faut-il déterminer si ce principe s'applique aux institutions mentionnées ci-dessus.

Notons pour éclairer cette question que le délégué général s'était opposé à la publication des avis le concernant et avait saisi le Conseil d'Etat en extrême urgence. La juridiction administrative a rejeté la demande en suspension considérant que «*une décision de publier un avis de la Commission de déontologie de l'Aide à la jeunesse ne modifie pas l'ordonnancement juridique et n'est donc pas un acte susceptible de recours au Conseil d'Etat; que, partant, la demande de suspension est irrecevable*»⁽⁸⁾.

Dès lors que les avis qui ne peuvent être rendus anonymes concernent des institutions, il nous paraît difficile d'invo-

quer le principe du respect de la vie privée, une institution n'ayant pas de vie privée. Bien au contraire, s'agissant d'institutions «*de service public*», les principes de transparence administrative imposent que le public puisse en connaître le fonctionnement. Il est bien évident que ce ne sont pas des personnes privées qui sont visées mais l'institution même au travers des personnes qui la représentent (la directrice générale de l'administration de l'Aide à la jeunesse, la ministre ayant l'Aide à la jeunesse dans ses attributions, le délégué général aux droits de l'enfant, etc.).

On peut en conclure que la Commission aurait pu décider elle-même de la publication de ces avis, que la ministre, qui en est la détentrice, pouvait également décider de les publier comme elle l'a fait de tous les autres avis rendus par cette commission⁽⁹⁾ et donc, qu'une publication ne contrevient à aucun droit d'une institution visée par un de ces avis.

Voyons enfin la question d'une éventuelle violation du secret professionnel, invoquée par le délégué général qui entend porter plainte à cet égard.

Certes, en tant que «*personnes qui apportent leur concours à l'application*» du décret relatif à l'aide à la jeunesse (art. 57 du décret), les membres de la Commission de déontologie (et par voie de conséquence ceux qui y siègent à titre consultatif) sont soumis au secret professionnel. Ceci n'est pas contestable.

Il convient donc de déterminer ce qui est secret et sur quoi porte ce secret. A cet égard, l'article 7 du Code de déontologie nous enseigne que : «*Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 12, tout renseignement de nature personnelle, médicale, familiale, scolaire, professionnelle, sociale, économique, ethnique, religieuse, philosophi-*

que, relatif à un bénéficiaire de l'aide ne peut être divulgué.» (nous soulignons).

Le secret professionnel a bien pour vocation de protéger les bénéficiaires de l'aide et les secrets qu'ils confient. C'est la raison pour laquelle il convient de rendre les avis anonymes, quand ils concernent des personnes qui pourraient être identifiées.

Le même raisonnement ne peut être adapté aux institutions pour les motifs qui ont été développés ci-dessus.

On peut donc dire que le secret professionnel des membres de la Commission de déontologie porte sur le contenu des délibérations, les prises de position personnelles au sein de la Commission mais pas sur l'avis tel qu'il est rendu par la Commission après ses délibérations.

Raisonnement autrement reviendrait à considérer qu'en décidant de publier son premier rapport d'activité qui contient des avis qui n'ont pas été rendus anonymes, la Commission (avec la complicité de la ministre) se serait rendue coupable de plusieurs violations du secret professionnel. Cela ne semble pas très sérieux.

Notons enfin que le litige qui a fait l'objet de l'avis n° 35/2001 avait déjà largement été médiatisé à l'initiative du délégué général lui-même.

Pour conclure, revenons à l'essentiel : il convient que les avis de la Commission de déontologie soient diffusés le plus rapidement et le plus largement possible (et, faut-il le préciser, sans exception) conformément à la décision de la ministre. A ce jour, ce n'est pas encore réalisé, plusieurs mois après cette décision.

(8) Conseil d'Etat, arrêt n° 102.332 du 21 décembre 2001 (cet arrêt est consultable sur le site internet du Conseil d'Etat : <http://www.raadvst.consetat.be/>)

(9) Dans la réponse à la question parlementaire n° 113 du 4 septembre 2002 de M. Denis Grimberghs (op. cit.), Mme Maréchal ne fait d'ailleurs aucune distinction entre les avis susceptibles ou non de publication. Notons en outre qu'elle avait sollicité et obtenu un avis juridique très circonstancié qui concluait au fait que «rien n'interdit à la ministre compétente, éventuellement après avoir obtenu l'approbation de la commission de déontologie, d'ordonner la publication de l'avis n° 35/2001. Cette décision peut également être prise spontanément par la commission de déontologie elle-même.» Malgré cela, elle n'a pas souhaité (osé ?) procéder à cette publication.