

Avant-projet de réforme de la loi du 8 avril 1965 : Évolution à défaut de révolution

par Amaury de Terwangne

Le projet de réforme de la loi du 8 avril 1965 poursuit son chemin tant et si bien que l'on a déposé le texte devant l'assemblée parlementaire.

Chapitre 1^{er}. - Concertation avec les Communautés et avis du Conseil d'État

a) Concertation État fédéral – Communautés et Régions

Le 30 avril dernier, une réunion de concertation a rassemblé des représentants du Gouvernement fédéral (ministre de la Justice et de la Santé), des Gouvernements des Communautés française, flamande et germanophone ainsi que des Gouvernements des Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale.

Précédée de plusieurs entrevues préparatoires, cette réunion a permis de dégager les positions des différentes Régions et Communautés par rapport à la réforme annoncée.

Globalement, on peut résumer la position des Communautés française et flamande comme suit ⁽¹⁾ :

Communauté française :

- La C.Fr. est satisfaite de la concertation engagée. Elle pense que l'association des acteurs de terrain au pro-

cessus de finalisation de l'avant-projet est judicieuse.

- La C.Fr. est aussi satisfaite du maintien de la philosophie protectionnelle accompagnée d'un rééquilibrage entre sanction, réparation et éducation et d'une meilleure place laissée à la victime dans le processus judiciaire.

- Elle est inquiète du coût que cette réforme va engendrer.

- Dessaisissement : pour la C.Fr., si cette procédure doit rester l'exception, elle demeure nécessaire. La création de centres fédéraux fermés distincts pour des mineurs ayant fait l'objet d'une mesure de dessaisissement est une bonne chose.

- Prolongation des mesures jusque 23 ans : la C.Fr. y est opposée, estimant que sa compétence s'arrête aux 18 ans du jeune et que le placement d'un majeur en IPPJ est difficilement gérable.

- Everberg : la C.Fr. estime que la différence entre Everberg et une institution pénitentiaire est grande (?) et ne formule pas d'objection à son maintien pour les garçons.

- Accomplissement d'un travail rémunéré : la C.Fr. n'accepte cette mesure

que pour autant qu'elle s'inscrive dans la perspective d'une indemnisation de la victime.

- Stage parental : la C.Fr. estime que soit il s'agit d'une peine, soit il s'agit d'une mesure qui vise directement les parents et non le mineur, elle relève donc de la compétence fédérale.

Communauté flamande :

- La C.Fl. regrette qu'aucune concertation informelle n'ait pu avoir lieu avant le dépôt de l'avant-projet et insiste sur la nécessité d'une réforme globale basée sur une philosophie différente attachée à responsabiliser le jeune plutôt qu'à le protéger.

- La C.Fl. demande plus de temps pour pouvoir se prononcer dans un sens constructif à l'égard de l'avant-projet.

- Dessaisissement : la C.Fl. demeure hostile à cette procédure qui signe une démission du monde adulte vis-à-vis du jeune. Tant que ce dernier est mineur, il doit faire l'objet d'une prise en charge appropriée. Des moyens conséquents doivent donc être mis à la disposition des juges de la jeunesse et notamment pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans ⁽²⁾.

* avocat au Barreau de Bruxelles

(1) Sur base du procès verbal de concertation dressé suite à la réunion du 30 avril 2004.

(2) Commentaire de l'auteur : Il serait intéressant d'étudier les jugements de dessaisissements prononcés par les tribunaux sur ce point. Bien souvent, le manque actuel de moyens pour prendre en charge ces jeunes pousse au constat qu'aucune mesure n'est adéquate.

«Sanction» : réponse éducative ou contrainte ?

- Prolongation des mesures jusqu'au 23 ans : La C.FI. est plus favorable à l'allongement facultatif des mesures qu'au dessaisissement.

- Everberg : la C.FI. souhaite que cette mesure d'urgence soit intégrée dans la loi. Elle n'est pas opposée à ce que ce régime soit ouvert aux filles.

- Mesures restauratives : Pour la C.FI.; celles-ci doivent viser tant les situations où le jeune est en aveu que celles où la reconnaissance des délits n'est pas acquise, car cette reconnaissance peut faire partie du processus restauratif.

Le processus de concertation avec les Communautés et Régions confirme qu'une importante différence de sensibilité existe encore entre le nord et le sud du pays.

Néanmoins, après avoir entendu les acteurs de terrain, madame Onkelinx nous semble avoir choisi de s'inscrire dans la continuité de la loi du 8 avril 1965. Celle-ci sera modernisée et non écartée.

Ainsi l'exposé des motifs accompagnant l'avant-projet⁽³⁾ stipule que :

«Le présent projet de loi ne vise donc pas à remettre intégralement en cause la philosophie de la loi du 8 avril 1965.»

Toutefois dans son approche exclusivement protectionnelle de la délinquance, cette législation peut, dans certaines situations, s'avérer inefficace à répondre adéquatement à des faits qualifiés infraction commis par des jeunes concernés.

Le présent projet de loi entend compléter le dispositif actuel par des réponses claires qui mettent l'accent sur la responsabilisation du jeune et la prise en compte des droits de la victime.

Le présent projet entend consacrer une approche restauratrice de la délinquance juvénile.» (exposé des motifs p. 1)

L'avant-projet a donc le mérite de se positionner clairement. Il s'inscrit dans une volonté d'évolution du modèle existant actuellement et non de rupture comme le proposait le projet

de Christian Maes (modèle sanctionnel).

Néanmoins, le texte actuel repose sur différents postulats qui ne sont pas explicités dans l'exposé des motifs⁽⁴⁾ :

- Le système protectionnel est adéquat pour la plupart des situations rencontrées.

- Le système actuel montre ses limites pour une petite partie de mineurs multirécidivistes.

- Le jeune, et désormais ses parents, doivent être responsabilisés⁽⁵⁾.

«Les réponses de la société doivent, quelle que soit la situation de danger, être éducatives, préventives, précoces, rapides et efficaces. Les mesures qui sont prises doivent tout à la fois relever de la protection, de l'éducation et de la contrainte.»

Notons que le terme «sanction» semble toujours difficile à prononcer. Est-il englobé dans la réponse éducative ou s'apparente-t-il à la contrainte ?

L'avant projet de loi vise deux objectifs majeurs : consacrer légalement certaines pratiques qui se sont développées et introduire certaines innovations (médiation, rôle de la victime, stage parental,...)

b) Avis du Conseil d'État

La section législation du Conseil d'État a remis son avis le 13 août.

Il commence son avis en signalant que, vu le délai qui lui a été imparti pour se prononcer⁽⁶⁾, il ne peut pas être exhaustif.

Voilà donc une constante dans le processus de création de cette loi : En apparence on affiche une volonté de concertation, on demande des avis éclairés, dans la pratique, les délais lais-

sés pour réagir ne permettent jamais une analyse en profondeur.

Globalement les enseignements du Conseil d'État se situent sur deux axes :

- l'analyse du respect de la répartition des compétences entre Communautés et État fédéral;

- des modifications légistiques (imprécisions, incohérences, problèmes de traduction, etc.).

b.1) Répartition des compétences Communautés – État fédéral

Dans un premier temps, le Conseil d'État rappelle les principes régissant cette clé de répartition. Ceux-ci ont été confirmés par la cour d'arbitrage:

«Les Communautés ont, en vertu de cette disposition, la plénitude de compétence pour régler la protection de la jeunesse dans la plus large acception du terme, sauf les exceptions qui y sont explicitement mentionnées» (Cour d'arbitrage, 17 décembre 2003, n° 166/2003, considérant B.3.2)

Ces exceptions sont définies dans l'article 5, § 1^{er}, II, 6° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988 :

Toute la protection de la jeunesse est communautarisée, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, à l'exception :

a) des règles de droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, telles qu'elles sont établies par le Code civil et les lois qui le complètent;

b) les règles de droit pénal érigeant en infractions les comportements qui contreviennent à la protection de la

(3) Nous nous sommes basés sur le texte qui a été soumis en novembre au Conseil des ministres.

(4) On peut supposer que ces postulats sont issus du dialogue avec les acteurs de terrain à défaut de provenir de travaux relevant d'une réelle approche scientifique de la délinquance juvénile.

(5) A nouveau, on peut s'interroger sur le fondement de ce postulat. En quoi le jeune, qui devait être protégé par le passé, serait aujourd'hui transformé au point d'être vu uniquement comme être responsable. Qu'a-t-il à y gagner ? Le champ de la responsabilisation des jeunes est-il uniquement «pénal» ou «sanctionnel» ? Comment marier adéquatement le modèle protectionnel et cette volonté de responsabilisation du jeune ?

(6) L'avis devait être rendu dans les 30 jours. Il fut prorogé à 45 jours selon l'article 85bis des lois coordonnées sur le Conseil d'État (avis donné par les Chambres réunies du Conseil d'État).

L'avant projet corsète le juge dans une série de mesures définies et balisées

jeunesse et établissent des peines qui punissent ces manquements, en ce compris les dispositions qui ont trait aux poursuites;

- c) l'organisation des juridictions de la jeunesse, leur compétence territoriale et la procédure devant ces juridictions;
- d) la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction;
- e) la déchéance de l'autorité parentale et la tutelle aux prestations familiales.

Une fois le principe posé, le Conseil d'État va l'appliquer à l'avant-projet de loi. Il évoque dès lors quelques points où l'avant-projet ne respecte pas la répartition des compétences :

- Le stage parental, sanction du désintéret caractérisé des parents à l'égard de leur enfant, pourrait, selon le Conseil d'État, donner lieu à contestation car cette mesure ne concerne pas en soi les mineurs. Si les auteurs du projet ne peuvent démontrer que bien qu'il vise directement les parents, le stage parental est en fait une mesure qui peut également bénéficier au mineur délinquant, alors ils commettent un excès de compétence en légiférant sur une matière relevant de la seule sphère des Communautés.

En réponse à cette interrogation du Conseil d'État l'exposé des motifs de l'avant-projet précise que :

«Il convient, donc, de préciser ici qu'en ce qu'il contraint les parents à prendre conscience de leur rôle et à assumer pleinement l'éducation des personnes à l'égard desquels ils sont responsables, le stage parental constitue évidemment une réponse qui bénéficie, in fine, au jeune concerné. Le fondement de la mesure réside dans l'idée selon laquelle les parents sont les premières personnes à devoir assurer l'éducation de leurs enfants. Ceux-ci ont tout intérêt à ce que leur éducation leur soit donnée par leurs parents plutôt que par des tiers en application d'une décision judiciaire.

L'autorité fédérale est donc pleinement compétente pour édicter une

norme permettant au juge d'imposer un stage parental. Cette mesure n'entend, bien entendu, pas empiéter sur la compétence des Communautés en matière d'aide et de protection de la jeunesse. En effet, le présent projet de loi vise à établir une forme de réponse à la délinquance des jeunes. Le stage parental concerne spécifiquement les parents qui se désintéressent manifestement et consciemment des personnes qui commettent un fait qualifié infraction dont ils ont la garde et qui refusent, de la sorte, d'assumer leurs responsabilités d'éducation. Toutefois, comme il a été relevé plus haut, certaines situations relèvent également de la compétence des Communautés. C'est pourquoi, tout comme le Conseil d'État, les auteurs de ce projet de loi estiment intéressant que les différentes autorités compétentes concluent un accord de coopération pour permettre une approche adaptée et transversale de ces situations».

- Il n'appartient pas non plus à l'avant-projet de disposer que des structures qui relèvent des Communautés doivent être agréées ou subventionnées. La loi doit renvoyer vers «un service organisé par l'autorité compétente». Toute autre modalité appartient exclusivement à la compétence des Communautés. (L'avant projet sera modifié sur ce point.)

- La fonction de magistrat de liaison prévue dans l'avant-projet suscite aussi des réserves.

Ce magistrat serait chargé de coordonner les demandes d'exécution des décisions judiciaires prises en application des dispositions d'aide et de protection de la jeunesse, édictées par les Communautés (art 34 du projet.)

Il n'appartient pas à l'État fédéral de charger un organe particulier de coordonner des mesures prises en exécution de mesures qui relèvent de la compétence exclusive des Communautés.

La fonction de magistrat de liaison a été maintenue dans le projet de loi actuel. Le commentaire par article ne fait aucune référence particulière à cette question.

Mais, le Conseil d'État interpelle clairement les parlementaires en développant un principe de proportionnalité basé sur une notion de respect institutionnel.

Comme nous l'avons vu plus haut en droit de la jeunesse, la répartition des compétences prévue constitutionnellement implique que l'on légifère et agisse à des niveaux institutionnels différents (État fédéral, Communautés, Régions).

Le Conseil d'État introduit une réserve importante au pouvoir législatif dont chaque institution dispose.

Toute institution qui, dans le cadre de son pouvoir normatif, imposerait à une autre institution des charges disproportionnées se rendrait coupable d'un excès de compétence.

Ainsi, le législateur fédéral, en votant une loi dont l'application sera essentiellement à charge des Communautés, dépasserait sa sphère de compétence si les moyens à déployer pour rencontrer les objectifs de la loi apparaissent comme disproportionnés par rapport aux ressources des Communautés.

Dans cette hypothèse, l'autorité fédérale ne pourrait édicter unilatéralement les mesures projetées et un accord de coopération avec les Communautés serait nécessaire pour éviter un excès de compétence.

Or, là où, de manière judicieuse selon nous, le législateur avait voulu une loi ouverte et donc évolutive en 1965, l'avant projet corsète le juge dans une série de mesures définies et balisées (voir article 37 et 52 de la loi tels que modifiés par l'avant projet ⁽⁷⁾).

Les propos du Conseil d'État sont donc extrêmement pertinents et cor-

(7) Rien n'empêche actuellement le juge de la jeunesse de placer un jeune dans un centre de désintoxication ou de lui imposer un traitement ambulatoire. Rien si ce n'est un manque de moyens dans les Communautés pour créer ces diis services.

De même, on rêverait de voir certaines surveillances se transformer en «accompagnement éducatif intensif». A nouveau, la loi du 8 avril 1965 le permet déjà aujourd'hui, aire du «mininex» et de la prise en charge d'extrême urgence à programmer dans les trois mois si tout va bien.

Avis du Conseil d'État globalement favorable

respondent à l'avis de plusieurs commentateurs.

Il est inutile de créer une loi qui n'aurait pas les moyens de ses ambitions. Imposer une telle loi à l'entité fédérée en l'obligeant de manière disproportionnée à assumer les charges d'une loi qu'elle n'a pas votée dépasse la compétence de l'État fédéral.

Il semble évident que les parlementaires devront être extrêmement attentifs à cette question.

b.2. Observations particulières du Conseil d'État

Le Conseil d'État formule un certain nombre de remarques d'ordre légistique sur l'avant-projet.

Nous ne les aborderons pas.

Notons cependant les considérations du Conseil d'État sur le placement en IPPJ, les mesures provisoires et le dessaisissement.

Placement en IPPJ

La formulation de l'article 37, § 2^{quater} nouveau ne permet pas, selon le Conseil d'État de placer un mineur en IPPJ ouvert pour certaines infractions (terrorisme, association de malfaiteurs, rébellion en bande, etc.) alors que le même placement était permis pour un jeune poursuivi pour avoir donné des coups simples par exemple. (L'avant-projet a été modifié sur ce point.)

Le Conseil d'État critique aussi la formulation employée dans l'avant-projet pour placer un mineur en IPPJ fermé. Les auteurs du projet introduisent deux notions nouvelles :

- l'atteinte grave contre les personnes, la famille, la moralité et la propriété.
- les violences graves aux personnes.

Pour le Conseil d'État, ces notions et l'explication que les auteurs du projet en apportent, laissent une trop grande imprécision. De plus, une distorsion existe entre les critères d'admission en IPPJ fermé et en centre fédéral fermé, en sorte qu'un mineur pourrait être admis au centre fédéral alors qu'il n'est

pas dans les conditions pour rentrer dans un IPPJ fermé.

L'article visant le placement en IPPJ fermé doit donc être fondamentalement revu.

La nouvelle formulation de l'article 37^{quater} abandonne ces notions floues sauf pour le placement exceptionnel d'un mineur de plus de 12 ans en IPPJ fermé :

«*Exceptionnellement, le tribunal peut ordonner la mesure de placement en institution publique de protection de la jeunesse visée au § 2, 9°, en régime éducatif fermé, à l'égard d'une personne de 12 ans ou plus, qui a gravement porté atteinte à la vie ou à la santé d'une personne et dont le comportement est particulièrement dangereux.*»

Mesures pouvant être prises lors de la phase provisoire

Le Conseil d'État rappelle que «*dans la phase préparatoire de la procédure, le tribunal de la jeunesse ne peut prendre que des mesures d'investigation (art. 50) de garde (art. 52) à l'exclusion de toute mesure seulement éducative ou ayant le caractère d'une sanction ou d'une réparation.*» (p. 28).

Dans la même logique, le Conseil d'État estime que les mesures restauratrices ne peuvent être prises au cours de la phase préparatoire sous peine d'anticiper la décision qui sera finalement prise par le tribunal.

Le Conseil d'État tient le même raisonnement pour les prestations d'intérêt général et le stage parental.

La médiation proposée par le parquet et qui entraîne l'extinction des poursuites est par contre admise.

L'avant-projet ne suit pas l'avis du Conseil d'État. La médiation est maintenue aux différents stades de la procédure et une prestation d'intérêt général peut être ordonnée à titre de mesure d'investigation pour autant qu'elle ne dépasse pas 15 heures.

Dessaisissement

Le Conseil d'État estime que toutes les règles relatives au dessaisissement ga-

neraient à être regroupées dans un seul article.

L'avant-projet de réforme a été modifié pour faire droit à cette demande :

«*La matière du dessaisissement est réglée par les articles 38 et 50 de la loi du 8 avril 1965. Le premier de ces articles consacre le principe et les conditions du dessaisissement. Le second traite de manière générale des mesures d'investigation et, notamment, de l'exigence de faire procéder à une étude sociale et un examen médico-psychologique avant un dessaisissement. Il a été décidé, à la suite de la suggestion de la section de législation du Conseil d'État, de regrouper ces dispositions en un seul et même article : le nouvel article 57bis.*»

Le Conseil d'État rappelle aussi que certaines parties de l'avant-projet de loi visent des matières qui relèvent de la procédure bicamérale parfaite (juge d'instruction, organisation juridictionnelle, ...).

Conclusions

L'avis du Conseil d'État contribuera sûrement au «*toilettage*» du texte présenté. Il s'y montre globalement favorable.

Néanmoins, il attire clairement l'attention des différents niveaux de pouvoir sur la nécessité d'une concertation en profondeur. Pas question pour un des protagonistes d'imposer à l'autre une série d'obligations qu'il ne serait pas en mesure de réaliser.

Une fois de plus se pose la question des moyens financiers que les différentes entités sont prêtes à investir pour ces jeunes en difficulté.

Et comme des moyens, il paraît qu'il n'y en a plus....