

Réforme de la loi sur la protection de la jeunesse : état de la situation

par Benoît Van Keirsbilck

Le 14 juillet 2005, la Chambre a adopté la réforme de la protection de la jeunesse ⁽¹⁾ qui avait été scindée en deux projets de loi : «le projet de loi 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» et le «projet de loi modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, l'article 606 du Code d'instruction criminelle et les articles 12 et 30 du Code pénal»⁽²⁾. L'objectif de cette division du projet était d'avoir d'un côté les dispositions monocratérales ⁽³⁾ et de l'autre les dispositions bicratérales ⁽⁴⁾. On pensait ainsi éviter que la totalité de la réforme ne doive passer par le Sénat ⁽⁵⁾. Ceci aura rendu l'ensemble de la réforme encore moins lisible ⁽⁶⁾ et l'objectif poursuivi n'aura pas été atteint, le Sénat, dans un souci de cohérence, ayant décidé d'évoquer ⁽⁷⁾ le projet qu'on avait voulu soustraire à son regard.

Et depuis lors, que s'est-il passé ? Le projet a été envoyé à la Commission justice du Sénat le 14 octobre 2005, discuté une première fois le 19 octobre, puis mis à l'ordre du jour à plusieurs reprises sans être traité jusqu'au 22 novembre où il a été une nouvelle fois discuté. Entre-temps, le délai pour l'évocation a été prolongé de trente jours (soit jusqu'au 7 février 2006).

En parallèle, les Communautés, dont les nouveaux gouvernements et parlements n'avaient encore eu l'occasion de se prononcer sur ces projets, ont émis un certain nombre de remarques en demandant que le projet soit revu sur divers points. **Madame Vervotte** a très vite émis le souhait que l'on abandonne le dessaisissement. **Madame Fonck** s'est félicitée de cette réforme mais pointe deux préoccupations particulières : la prolongation des mesures jusqu'à 23 ans et le recours à l'enfermement; la Ministre communautaire francophone y soulignait aussi l'importance de la concertation entre le Fédéral et les Communautés afin de rendre plus cohérente la prise en charge de mineurs délinquants ⁽⁸⁾.

(1) Pour les rétroactes de cette réforme voyez le dossier qui lui avait été consacré dans le JDJ n° 235, de mai 2004; voyez aussi (notamment) : Benoît Van Keirsbilck, «Réforme de la Protection de la jeunesse : un pas en avant et deux sur le côté ?», in JDJ n° 219, novembre 2002, p. 46; Isabelle Kleinermann et Amaury de Terwangne, «Prise en charge des mineurs ayant commis un délit dans le système judiciaire belge», et en particulier la section 3 : «Projet de loi Onkelinx : entre protectionnel et sanctionnel», in *Actualités en droit de la jeunesse*, Commission Université-Palais, sous la direction de Thierry Moreau, Ed. Larcier, 2005 et Jenneke Christiaens, Dominique De Fraene et Isabelle Delens-Ravier (sous la dir. de), «Protection de la jeunesse, Formes et réformes», Ed. Bruylant, 2005, et en particulier la contribution de Isabelle Ravier et Caroline Vandresse, «La réforme de la protection de la jeunesse : quelles alternatives ?», p. 177.

(2) La Chambre, Doc 51 1476

(3) Sont monocratérales : les lois relatives aux budgets et aux comptes de l'État, les lois qui accordent la nationalité belge aux étrangers, les lois relatives à la responsabilité civile et pénale des ministres et secrétaires d'État fédéraux, les lois qui fixent chaque année le nombre maximal de militaires (art. 74 de la Constitution),

(4) Les lois intégralement bicratérales sont les lois qui sont adoptées par la Chambre, le Sénat et le Roi (art. 77 de la Constitution). Sont intégralement bicratérales : la révision de la Constitution, les lois importantes sur la réforme de l'État, qui doivent être adoptées à la majorité dans chaque groupe linguistique et des deux tiers des suffrages exprimés et les lois portant approbation des accords de coopération conclus entre l'État, les communautés et/ou les régions, les lois portant assentiment aux traités internationaux et les lois transférant des compétences aux institutions internationales, les lois relatives aux élections législatives (= le Code électoral), les lois relatives au Conseil d'État, à la Cour d'arbitrage, à l'organisation des cours et tribunaux ordinaires et aux juridictions administratives et disciplinaires.

Les lois partiellement bicratérales sont adoptées par la Chambre, éventuellement par le Sénat, et par le Roi (art. 78 de la Constitution) : ce sont toutes les lois qui ne sont ni monocratérales ni intégralement bicratérales. Cette catégorie de lois forme en effet la **plus grande part de la législation fédérale**. Dans la plupart des cas, les lois partiellement bicratérales concernent la législation économique et sociale : droit du travail, droit de la sécurité sociale, droit fiscal, droit civil et droit économique.

Les lois mixtes comportent des articles intégralement bicratéraux et des articles partiellement bicratéraux; elle est déposée sous forme de deux projets distincts. Dans certains cas rares, il arrive qu'on retrouve ces deux types d'articles dans un même texte.

(5) Rappelons que les projets de loi monocratéraux, partiellement bicratéraux et que les propositions de loi déposées par les députés sont **toujours déposés à la Chambre**, les projets de loi portant assentiment aux traités internationaux, propositions de loi déposées par les sénateurs sont toujours déposés au Sénat alors que les projets de loi entièrement bicratéraux peuvent être déposés soit à la Chambre, soit au Sénat.

Une note consensuelle a été élaborée par les trois ministres communautaires compétents

Lors de la conférence ministérielle de septembre 2005, la **Ministre Onkelinx** s'était engagée à présenter au Conseil des ministres un éventuel consensus qui se dégagerait entre les gouvernements des communautés en ce qui concerne :

- la limitation des possibilités de prolongation de certaines mesures à l'âge de 20 ans et non plus 23 ans comme prévu dans le projet adopté par la Chambre;
- des modalités d'application du dessaisissement ainsi que du régime applicable aux jeunes dessaisis.

Une note consensuelle a été élaborée par les trois ministres communautaires compétents.

Cette note prévoit :

1. de modaliser le dessaisissement : il subsisterait mais le jeune dessaisi serait renvoyé vers une chambre spéciale au sein ... du Tribunal de la jeunesse. Cette chambre serait composée de trois juges : un juge de la jeunesse, un juge correctionnel et un juge «*de la société civile*» (un peu sur le modèle du Tribunal du travail où siègent des juges sociaux). Ce tribunal pourrait prononcer des peines d'amende ou d'emprisonnement en application du Code pénal mais les peines seraient réduites. Il y a discussion quant au «*quantum de la peine qui serait appliquée*» mais grosso modo, cela tournerait autour des deux tiers (ou, selon d'autres sources, des trois cinquièmes) des peines imposées aux adultes pour les mêmes faits. Le juge de la jeunesse pourrait transformer la peine en une mesure de placement par exemple. En outre, les autres possibilités existant pour les adultes devraient aussi être applicables à ces jeunes : la peine de travail, le bracelet électronique, le sursis, la probation, ... Les peines de privation de liberté seraient appliquées dans des centres fédéraux fermés qui comporteraient jusqu'à 200 places (pour filles et garçons et qui pourront accueillir également des majeurs primo-délinquants). Autre élément, ce dessaisissement interne au Tribunal de la jeunesse ne serait plus définitif (mais sur ce point, il n'y a pas encore d'accord semble-t-il). Le seul

dessaisissement réel, vers une juridiction pour adultes, qui subsisterait serait en cas d'homicide (crime non correctionnalisable) qui est de la compétence de la Cour d'assise;

2. que si un tel dessaisissement est organisé, il reste à déterminer qui va se charger de son application. Pour les adultes, il y a désormais le «*tribunal d'application des peines*» (TAP). Pour les mineurs ayant fait l'objet d'une peine prise par le Tribunal de la jeunesse élargi, deux options sont ouvertes : soit cette question est confiée à une chambre spéciale du TAP, soit, on crée un TAP pour mineurs. La balance risque fort d'aller dans le sens de la première alternative, pour des raisons essentiellement budgétaires;
3. la limite d'âge des mesures qui peuvent être appliquées par le Tribunal de la jeunesse : le projet adopté à la Chambre prévoit qu'elles peuvent aller jusqu'à 23 ans. **Madame Fonck** en particulier avait souligné que cela allait entraîner des coûts supplémentaires importants pour les Communautés qui allaient devoir dédoubler une série d'institutions, dont les IPPJ, pour pouvoir accueillir ces jeunes. L'accord prévoit qu'on en revienne à la situation actuelle : maximum 20 ans.

Cette «*note consensuelle*» a été approuvée par le gouvernement de la Communauté française sous réserve du point «*en ce qui concerne les peines, la Communauté française ne souhaite pas à ce stade se positionner plus en avant sur les modalités du facteur de correction*».

Le 23 novembre, le gouvernement de la Communauté germanophone se déclare d'accord avec la note dans son entièreté.

Le 25 novembre le Gouvernement de la Communauté flamande se déclare d'accord «*avec la proposition reprise dans cette note consensuelle et demande au gouvernement fédéral de demander un avis à l'Union des magistrats de la jeunesse concernant la suppression de la prolongation des mesures après l'âge de 20 ans ainsi que sur les modalités de quantum de la peine, tenant compte de la minorité de l'acteur du fait*». En outre, le gouvernement flamand «*confirme, tenant compte de l'avis du Conseil d'État en la matière, sa position du 24 décembre 2004, plus spécifiquement concernant le financement par l'autorité fédérale*». On se souvient que la Communauté flamande avait exigé qu'une loi sanctionnelle soit adoptée sous peine de dénoncer l'accord de coopération liant la Communauté flamande aux autres Communautés et à l'État fédéral relatif au centre fermé d'Everberg (accord que la Communauté flamande a quand même dénoncé pour 2008 tout en budgétisant la création de places fermées supplémentaires dans les institutions publiques de protection de la jeunesse flamandes). **Madame Fonck** a, pour sa part, répété son refus d'augmenter encore le nombre de places fermées dans les IPPJ communautaires. Elle est en outre persuadée que ce ne sera pas nécessaire dès lors que le Fédéral prévoit 200 places en centres fédéral fermé.

(6) De manière générale, la compréhension d'une réforme quand une loi en modifie une autre nécessite d'avoir en permanence sous les yeux la loi modifiée et les modifications pour évaluer les changements. C'est pour cette raison que le JDJ avait livré à ses lecteurs une version coordonnée de l'avant-projet de loi tel qu'il était en avril 2004, soit avant son dépôt à la Chambre (voyez le JDJ n° 235, mai 2004, p. 7 et suivantes ou http://www.sdj.be/admin/docs/Dossier_reforme_prot_junesse_JDJ235.pdf). Il est bien certain que depuis lors, le projet a connu encore de nombreuses autres modifications. Une nouvelle version de la loi coordonnée telle que approuvée par la Chambre figure également sur le site internet du JDJ à l'adresse : <http://www.sdj.be/admin/docs/LOI8465modifiejuillet2005.pdf>

(7) Le Sénat peut «*évoquer*» les projets de loi partiellement bicamérales :

Si quinze sénateurs en font la demande dans un délai de quinze jours suivant la transmission du texte adopté par la Chambre, le Sénat peut décider d'examiner le projet de loi. Il dispose alors en principe d'un délai d'examen de 60 jours. On appelle cette décision l'«*évocation*» du projet.

Si la Chambre, par la suite, adopte un amendement nouveau, le Sénat peut encore se prononcer à ce sujet dans les quinze jours. La Chambre a cependant le dernier mot.

La commission parlementaire de concertation (organe de concertation entre la Chambre et le Sénat) peut prolonger ou raccourcir ces délais. elle tranche en cas de contestation sur la procédure choisie.

(8) Communiqué de presse du 15 juillet 2005.

La position de la Communauté flamande à l'égard de la «note consensuelle» est pour le moins source d'interprétations divergentes, une certaine cacophonie ayant vu le jour au sein du Gouvernement flamand à la suite de l'accord donné par la **Ministre Vervotte** à cette note. Le CD&V en particulier, dans la majorité à la Communauté mais dans l'opposition au fédéral, a voulu peser dans la balance en forçant un droit sanctionnel. C'est lui qui, ne l'oublions pas, avait déposé à la Chambre le projet de réforme concocté par le précédent Ministre de la justice, le VLD **Marc Verwilghen**. Le VLD (suivi en partie par le MR) n'est, quant à lui, pas favorable au retour à la limite de 20 ans ni à la diminution des peines applicables.

La Ministre de la justice estime que la formulation des décisions des gouvernements des communautés française et flamande ne permet pas de conclure à un consensus global entre les trois communautés. Faute de clarification, elle ne peut en l'état proposer au gouvernement fédéral des amendements qui tradiraient un tel consensus. Elle insiste donc auprès des Communautés pour qu'elles réaffirment leurs positions. Ce que le Gouvernement flamand a fait en précisant qu'il n'y avait lieu à clarification, leur position étant on ne peut plus claire ! Les Unions francophone et flamande des magistrats de la jeunesse, interrogées par **Madame Onkelinx** sur la suggestion du Gouvernement flamand, ont globalement approuvé la note. L'Union francophone ayant pointé que la proposition n'est pas assez élaborée pour ce qui concerne le maximum des peines applicables; l'Union flamande a marqué son accord global sur la note en pointant que le retour aux 20 ans est accepté surtout pour des raisons pragmatiques et budgétaires et du fait du manque de places dans les institutions de placement.

Le projet est inscrit à l'ordre du jour de la réunion de la Commission de la justice au Sénat. Reste à voir si la **Ministre Onkelinx** (qui s'est uniquement engagée à réouvrir la discussion s'il y avait un consensus entre les Communautés) déposera des amendements visant à traduire ce consensus. Elle souhaite en tous cas avancer, si possible dans le cadre d'un large consensus.

En tout état de cause, si le Sénat adopte des amendements aux projets, ils devront repasser à la Chambre. Sauf surprise, ceci ne serait plus qu'une formalité dès lors que le projet reposerait bien

sur un large consensus politique. À défaut, la boîte de pandore reste à portée de main.

PRINCIPES SUR LESQUELS REPOSENT L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE DES MINEURS (NOUVEAU TITRE PRÉLIMINAIRE DE LA LOI QUI SERAIT INSÉRÉ PAR LA RÉFORME)

Les principes suivants sont reconnus et applicables à l'administration de la justice des mineurs:

1^{er} la prévention de la délinquance est essentielle pour protéger la société à long terme et exige que les autorités compétentes s'attaquent aux causes sous-jacentes de la délinquance des mineurs et qu'elles élaborent un cadre d'action multidisciplinaire;

2^e tout acte d'administration de la justice des mineurs est, dans la mesure du possible, assuré par des intervenants, fonctionnaires et magistrats qui ont reçu une formation spécifique et continue en matière de droit de la jeunesse;

3^e l'administration de la justice des mineurs poursuit les objectifs d'éducation, de responsabilisation et de réinsertion sociale ainsi que de protection de la société;

4^e les mineurs ne peuvent, en aucun cas, être assimilés aux majeurs quant à leur degré de responsabilité et aux conséquences de leurs actes. Toutefois, les mineurs ayant commis un fait qualifié infraction doivent être amenés à prendre conscience des conséquences de leurs actes;

5^e les mineurs jouissent dans le cadre de cette loi, à titre propre, de droits et libertés, au nombre desquels figurent ceux qui sont énoncés dans la Constitution et la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, et notamment le droit de se faire entendre au cours du processus conduisant à des décisions qui les touchent et de prendre part à ce processus, ces droits et libertés devant être assortis de garanties spéciales:

a) les jeunes ont le droit, chaque fois que la loi est susceptible de porter atteinte à certains de leurs droits et libertés, d'être informés du contenu de ces droits et libertés;

b) les père et mère assument l'entretien, l'éducation et la surveillance de leurs enfants. Par conséquent, les jeunes ne peuvent être entièrement ou partiellement soustraits à l'autorité parentale que dans les cas où des mesures tendant au maintien de cette autorité sont contre-indiquées;

c) la situation des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction requiert surveillance, éducation, discipline et encadrement. Toutefois, l'état de dépendance où ils se trouvent, leur degré de développement et de maturité créent dans leur chef des besoins spéciaux qui exigent écoute, conseils et assistance;

d) toute intervention comportant une mesure éducative vise à encourager le jeune à intégrer les normes de la vie sociale;

e) dans le cadre de la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, on a recours, lorsque cela est possible, aux mesures, prévues par la loi, de substitution aux procédures judiciaires, et ce, en étant cependant attentif à l'impératif de protection sociale;

f) dans le cadre de la loi, le droit des jeunes à la liberté ne peut souffrir que d'un minimum d'entraves commandées par la protection de la société, compte tenu des besoins des jeunes, des intérêts de leur famille et du droit des victimes.