

# COMPRENDRE LE MORCELLEMENT DES COMPETENCES EN AIDE ET PROTECTION DE LA JEUNESSE<sup>1</sup>.

## 1) L'impact des réformes des 8 août 1980 et 8 août 1988 sur le système protectionnel belge:

La loi du 15 mai relative à la protection de l'enfance et celle du 8 avril 1965, qui imposa le modèle protectionnel, visaient tous les mineurs belges quelque soit leur lieu de résidence. Un jeune en danger ou en conflit avec la loi d'Arlon, de Bruxelles ou d'Anvers tombait sous le coup des mêmes règles et passait devant les mêmes instances, en l'occurrence, le tribunal de la jeunesse.

Mais, dans les années 80, notre système institutionnel a été modifié en profondeur avec la création d'entités fédérées (Communautés et régions) qui ont reçu des compétences propres. Lors du transfert des matières à caractère social du niveau fédéral vers celui des Communautés, la protection de la jeunesse a été assez naturellement incluse parmi les matières relevant de l'aide aux personnes.


Chaque Communauté allait donc pouvoir prendre ses responsabilités.

Néanmoins, la définition précise des compétences transférées du pouvoir fédéral aux entités fédérées va retarder la réforme et il faudra attendre 1988 pour voir l'aide et la protection de la jeunesse définitivement attribuées aux Communautés.

**Réforme de 1980-88:**

1<sup>ère</sup> communautarisation de l'aide et de la protection de la jeunesse.

- **Communautés compétentes pour:**
  - Aide volontaire seconde ligne (Acteurs, mesures, **services**, procédure)
  - Définition des conditions de recours à la contrainte et des mesures pour les mineurs en danger.
- **Etat fédéral demeure compétent pour:**
  - Mineurs en conflit avec la loi (Acteurs, mesures, procédure)
  - Procédure et organes lorsque recours à la contrainte.



L'article 5, § 1er, II, 6° de la loi du 8 août 1980, modifiée par celle du 8 août 1988, prévoyait le transfert de compétence suivant :

<sup>1</sup> Texte rédigé en septembre 2019. Auteur : Amaury de Terwangne

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

a) des règles du 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) des règles de droit pénal érigeant en infraction les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse et établissant des peines qui punissent ces manquements, en ce compris les dispositions qui ont trait aux poursuites, sans préjudice de l'article 11 ;

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

d) de la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction ;

e) de la déchéance de l'autorité parentale et de la tutelle sur les prestations familiales ou autres allocations sociales ».

Le transfert des compétences protectionnelles n'était donc pas complet, et nous assistions à un morcellement de la matière entre différents niveaux de pouvoir et différentes instances mandantes (conseiller de l'aide à la jeunesse, directeur de l'aide à la jeunesse et juge de la jeunesse).

Les Communautés vont se doter d'une législation assez rapidement.

Par contre, pour Bruxelles-capital, la question du choix de la norme applicable sera plus ardue et donnera lieu à une série de décisions du Conseil d'état et de la Cour constitutionnelle.

Dans son arrêt L.22.468/9, le Conseil d'état a défini deux lignes de conduite qui serviront de base à la future législation bruxelloise :

- Il a rappelé « qu'il ne revient pas à la Commission communautaire commune de prévoir des règles fixant des critères sur la base desquels un enfant ou un jeune dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale est réputé appartenir à l'une ou l'autre Communauté afin de pouvoir déterminer ainsi la réglementation applicable en matière d'assistance à la jeunesse ». Il n'est donc pas possible de définir simplement un critère permettant l'application du décret de l'une ou l'autre des Communautés (Théorie du rattachement.) pour un jeune et sa famille. Une législation autonome doit donc être créée.

- Dans ce même avis le Conseil d'état a spécifié que « la Commission communautaire commune n'a pas le pouvoir de charger de missions qu'elle détermine des institutions qui sont organisées ou agréées et subventionnées par l'une ou l'autre des Communautés et que la Commission communautaire commune ne peut recourir aux services de ces institutions qu'en concluant avec les Communautés concernées un accord de coopération ». Autrement dit, à défaut d'un accord de coopération entre les communautés et la Région bruxelloise, cette dernière devait recourir à des services nouveaux créés pour les jeunes bruxellois, ce qui, pour des raisons budgétaires, était impossible.

Désormais, le « mode d'emploi » est connu : la Commission communautaire commune est compétente, non seulement à l'égard des institutions établies dans la région bilingue

de Bruxelles-Capitale, mais également qui impose des droits et obligations directement aux personnes physiques se trouvant sur ce territoire.

Cet imbroglio juridique va durer des années, laissant la Région bruxelloise sous le régime de l'ancien article 36,2 de la loi du 8 avril 1965 pour gérer le sort des mineurs en danger.

Il faudra attendre l'ordonnance du 29 avril 2004 pour que la Région Bruxelles-capitale soit dotée d'une réglementation autonome.

L'accord de coopération du 11 mai 2007, signé par les parties, rencontrera la deuxième réserve du Conseil d'état, permettant ainsi aux jeunes bruxellois de pouvoir bénéficier des infrastructures existant en Communautés française et flamande.

L'ordonnance bruxelloise relative à l'aide à la jeunesse est entrée en vigueur le 1 octobre 2009, soit plus de 20 ans après la réforme de 1988.

Cette législation présente des points communs avec les législations des Communautés :

- Elle confirme le *principe de subsidiarité de la protection de la jeunesse* par rapport à l'aide volontaire. Sauf urgence, on doit d'abord passer par le SAJ ou le Comité avant que le tribunal ne soit saisi.
- Elle prévoit une *double saisine* (une procédure normale impliquant que l'aide volontaire ait échoué et qu'un état de danger existe, et une procédure urgente lorsque, sans passer par le SAJ ou Comité, il faut placer un jeune en danger en urgence.)
- *Le procureur du Roi* demeure l'unique sésame pour aboutir au tribunal de la jeunesse.
- Les *droits reconnus aux mineurs* y sont spécifiés.
- Des *mesures diversifiées* allant de la surveillance au placement en milieu ouvert sont définies dans une liste fermée et hiérarchisée (Les mesures maintenant le jeune en famille doivent être préférées aux mesures de placement.)
- La fonction de directeur de l'aide à la jeunesse ayant pour mission de mettre en œuvre la « décision – cadre » du tribunal n'existe pas en Région bruxelloise. Il y a bien un directeur du SPJ mais ce dernier n'a pas de pouvoir autonome comme en Communauté française, région wallonne.

L'aide à la jeunesse de seconde ligne, actionnée sur base volontaire, est entrée en vigueur sur Bruxelles en même temps que les décrets des 4/3/1991 (Communauté française) et du 1/4/1990 (Communauté flamande). En effet, la Communauté française et la Communauté flamande sont compétentes sur le territoire de la Région bruxelloise pour proposer des services mis en place par leur décret respectif lorsque ceux-ci n'imposent pas d'obligation aux individus. Le jeune bruxellois et sa famille devront choisir le réseau de prévention et d'aide à la jeunesse qu'ils souhaitent voir intervenir.

Ce principe est toujours d'application actuellement et il faut donc se référer aux normes communautaires pour cette partie-là de la matière.

Il en est de même pour les normes qui régissent les services ( IPPJ, spep, coe,...) mis à la disposition de la Région Bruxelles-capitale par les Communautés.

Par contre, en cas de recours à la contrainte ou pour le mineur poursuivi pour avoir commis des infractions, la loi du 8 avril 1965 demeure applicable.

## 2) La sixième réforme institutionnelle: Nouveau transfert de compétences

En 2016, la sixième réforme institutionnelle a eu pour effet d'augmenter encore les compétences des Communautés en matière d'aide et de protection de la jeunesse.

Elles deviennent autonomes pour définir les mesures applicables aux mineurs qui ont commis un fait qualifié infraction (Voy. l'article 9 de la loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État du 6 janvier 2014<sup>58</sup> modifiant l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

*Art. 5, § 1<sup>er</sup>. Les matières personnalisables visées à l'article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution, sont :*

*[...]*

*II. En matière d'aide aux personnes :*

*1° La politique familiale en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants.*

*[...]*

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

*a) des règles du 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) des règles de droit pénal érigeant en infraction les comportements qui contreviennent à la protection de la jeunesse et établissant des peines qui punissent ces manquements, en ce compris les dispositions qui ont trait aux poursuites, sans préjudice de l'article 11 et de l'article 11bis ;*

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

*d) l'exécution des peines prononcées à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction qui ont fait l'objet d'une mesure de dessaisissement, à l'exclusion de la gestion des centres destinés à accueillir ces jeunes jusqu'à l'âge de vingt-trois ans ;*

*e) de la déchéance de l'autorité parentale et de la tutelle sur les prestations familiales ou autres allocations sociales ; ... ».*

Les travaux parlementaires précisent ce qu'il faut entendre par « définition des mesures pour les mineurs en conflit avec la loi »: (Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, Sénat, doc. 5-2232/1, pp. 53-55)

- **Définition:** « les réactions sociales à la délinquance, quelle que soit l'instance/autorité de laquelle elles émanent (parquet/juge/tribunal) »

- La nature et le **contenu** des mesures.
- Les **critères** à prendre en compte pour le choix des mesures.
- Les **conditions** auxquelles elles peuvent être prises (ex: âge à partir duquel elles peuvent être appliquées / choix des catégories d'infractions qui les justifient / ...-
- La **durée** de celles-ci.
- La **hiérarchie** entre elles.
- Les conditions de leur **prolongation**.
- La Communauté peut également définir les « principes qui sous-tendent ces mesures, **à l'exception de ceux qui concernent les règles de procédure applicables devant les juridictions de la jeunesse.**

**L'état fédéral demeure donc compétent pour:** (Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, Sénat, doc. 5-2232/1, pp. 58)

- L'organisation des juridictions de la jeunesse (création et composition)
- La définition de leur compétence territoriale
- Les règles de procédure devant ces juridictions.

Exception: « **pouvoirs implicites** »: permet de déterminer les règles de procédure indissociablement liées aux mesures pour lesquelles elles sont désormais compétentes (Voir l'avis du Conseil d'Etat n° 58.280/2 du 4 novembre 2015(3)).

Ex: l'obligation de motivation, les investigations auxquelles le tribunal peut faire procéder pour connaître notamment la personnalité du jeune (article 50) et à la possibilité pour le tribunal de rapporter ou modifier les mesures prises (article 60).

**Réforme de 2016:**  
(6<sup>ème</sup> réforme de l'état)

- **Communautés compétentes pour:**
  - Aide volontaire seconde ligne (Acteurs, mesures, **services**, procédure)
  - Définition des conditions de recours à la contrainte et des mesures pour les mineurs en danger.
  - **Définition des mesures pour les mineurs en conflit avec la loi.**
- **Etat fédéral demeure compétent pour:**
  - Procédure et organes pour MCL et lorsque recours à la contrainte nécessaire pour un MED.

La Communauté flamande a complété son arsenal législatif avec le **décret sur le droit en matière de délinquance juvénile du 15/2/2019** (entrée en vigueur 1/9/2019).

La Communauté française a remplacé son décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse par le **décret portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse du 18/1/2018** qui vise le mineur en danger et le mineur en conflit avec la loi. Il est totalement entré en vigueur au 1/5/2019.

En Région de Bruxelles-Capitale, l'**ordonnance du 29 avril 2004** relative à l'aide à la jeunesse est toujours d'application, de même que la loi du 8 avril 1965 en ce qui concerne les mesures applicables aux mineurs en conflit avec la loi.

Ayant la marche à suivre, la Commission communautaire commune a voté **une ordonnance du 30/4/2019 relative à l'aide et à la protection de la jeunesse** dont l'entrée en vigueur n'est pas encore fixée, vu la nécessité d'avoir un accord de coopération entre Région Bruxelles et les Communautés.

(Rappel: pour les mineurs en danger, les décrets communautaires sont applicables en région bruxelloise pour leur partie non contraignante.)

En Communauté germanophone le **décret du 19 mai 2008** relatif à l'aide à la jeunesse et visant la mise en oeuvre des mesures de protection de la jeunesse régit la situation des mineurs en danger. Le décret relatif aux mineurs en conflit avec la loi est en cours d'élaboration.

Désormais, il y aura des législations différentes pour les MED et MCL selon les instances saisies et leurs localisations.



**Communauté flamande :** **décret du 3/7/2013** relatif à l'aide intégrale à la jeunesse (Entrée en vigueur : 1/3/2014) + **décret du 4/5/04** relatif au statut du mineur dans le cadre de l'assistance spéciale à la jeunesse. Mineur en conflit avec la loi: **Décret sur le droit en matière de délinquance juvénile du 15/2/2019** (entrée en vigueur 1/9/2019). (Attention, pour les mineurs en danger, les décrets Com. fr. et Com. fl. sont applicables en région bxl pour leur partie non contraignante.)

**Communauté française:** **décret du 4 mars 1991** relatif à l'aide à la jeunesse remplacé par **décret portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse du 18/1/2018** (vise le mineur en danger et le mineur en conflit avec la loi/ est totalement entré en vigueur au 1/5/2019).

**Région de Bruxelles-Capitale :** **ordonnance du 29 avril 2004** relative à l'aide à la jeunesse. Mineur en conflit avec la loi: **Ordonnance du 30/4/2019** (entrée en vigueur non-fixée vu la nécessité d'avoir un accord de coopération.) (Attention, pour les mineurs en danger, les décrets Com. fr. et Com. fl. sont applicables en région bxl pour leur partie non contraignante.)

**Communauté germanophone :** **décret du 19 mai 2008** relatif à l'aide à la jeunesse et visant la mise en oeuvre des mesures de protection de la jeunesse. Mineur en conflit avec la loi: en cours d'élaboration.

Désormais, en plus de la loi du 8 avril 1965, le praticien du droit de la jeunesse devra dès lors maîtriser 4 législations différentes, ces dernières se démultipliant dans certaines communautés lorsque les mesures et suivis relatifs aux mineurs en danger et aux mineurs en conflit avec la loi sont repris dans des textes légaux différents.

Il devra aussi être attentif aux différents décrets mettant en oeuvre les institutions de l'aide et de la protection car ces derniers contiennent des règles de droit importantes (conditions

d'accès à ceux-ci, étendue et limites de leurs missions, périodicité des rapports, durée d'intervention).

Il devra continuer à se référer au Code d'instruction criminelle et au Code judiciaire pour les règles de procédure devant le tribunal de la jeunesse pour autant que la loi du 8 avril 1965, les décrets communautaires ou l'ordonnance bruxelloise n'y dérogent pas.

Il devra connaître le Code civil, notamment pour les règles régissant l'autorité parentale, la responsabilité civile des parents ou le statut des familles d'accueil.

Pour l'assistance des mineurs en conflit avec la loi, une parfaite connaissance du Code pénal lui sera nécessaire.

Enfin, nous pourrions aussi évoquer toute une série d'autres normes : la loi Salduz (audition des mineurs), la loi relative aux incivilités, les conventions internationales... qui viendront s'ajouter à la palette de ses connaissances juridiques pour assurer pleinement la défense du mineur en droit de la jeunesse.

Bref, penser qu'être « avocat jeunesse », c'est être avant tout être un bon psychologue, un pédagogue ou un assistant social qui n'a pas choisi sa voie, est une erreur.

Être avocat des mineurs revient à être, d'abord et avant tout, un bon technicien du droit dans un nombre de matières sans cesse plus important.