

Analyse et critique de l'argumentation de la ministre de l'aide à la jeunesse sur la légalité de la réforme des IPPJ mise en œuvre le 1^{er} août 2021¹:

1) Ce n'est qu'un projet pilote :

L'administration de l'aide à la jeunesse et sa ministre de tutelle justifient la légalité de la refonte du système des IPPJ mise en œuvre le 1^{er} août dernier en invoquant l'article 13 de l'arrêté du 13 mars 2014². Selon elles, cet article permettrait de mettre en œuvre les projets critiqués même avant l'entrée en vigueur de l'arrêté de 2019³ (entré en vigueur prévue le 1^{er} janvier 2022).

L'article 13 de l'arrêté de 2014 traite des projets pédagogiques. Il précise que ceux-ci et leurs éventuelles modifications ultérieures ne peuvent être mis en œuvre qu'après avoir été approuvés par le Ministre. Nous ne sommes donc pas dans cette hypothèse.

Mais il est vrai que cet article permet à une IPPJ « *d'expérimenter un nouveau mode de prise en charge, moyennant l'autorisation préalable de l'administration compétente et l'information préalable du Ministre* ».

Partant, l'administration soutient que ce qu'elle fait est légal.

Il faut observer que, jusqu'à ce que certains mettent en cause la méthode utilisée pour mettre en place ce nouveau régime par simple courrier de l'administration, ni la ministre ni l'administration n'avaient communiqué à ce propos. La référence à l'article 13 de l'arrêté de 2014 est apparue après que le projet ait fait l'objet de critiques et se présente comme une justification a posteriori de l'opération menée au mois d'août. Toutefois, cette position ne résiste pas, selon nous, à une analyse du texte.

En effet, ce qui est visé par le législateur via l'article 13 du décret du 13 mars 2014, c'est l'adjonction de nouveaux projets pilotes aux différents régimes existants. Autrement dit, tout en laissant le système existant en place, cette exception permet donc de tenter une nouvelle approche pédagogique qui pourra être validée par la suite si elle est jugée pertinente ou être purement et simplement abandonnée si son efficacité n'est pas démontrée. Elle permet donc, dans chaque cas d'espèce, aux autorités judiciaires de choisir de recourir soit au système mis en place par le décret en vigueur soit au projet pilote si elles estiment qu'il est plus favorable aux mineurs.

¹ Par Amaury de Terwangne et Thierry Moreauavocats / article rédigé le 6/10/21

² Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 mars 2014 relatif à la mise en place des institutions publiques de protection de la jeunesse, déterminant les différents régimes au sein de ces institutions, établissant le code des institutions publiques de protection de la jeunesse et réglant certaines modalités de fonctionnement de ces institutions.

³ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 juillet 2019 relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse.

Le 1^{er} août 2021, l'administration n'a nullement mis en œuvre un nouveau projet pilote qui se serait ajouté provisoirement au cadre existant. Elle a procédé anticipativement à la refonte totale des IPPJ telle que prévue dans l'arrêté de 2019. Elle l'a fait sans aucune possibilité de marche arrière.

Désormais, l'ensemble de l'offre de prises en charge au sein des IPPJ est modifié. Les modes d'accès aux IPPJ ont changé (obligation de passer par le Sevor, place prior,...). La durée des prises en charge et leur capacité sont aussi impactées de manière déterminante par la réforme.

Or l'article 11 de l'arrêté du 13 mars 2014 qui définit l'offre de prises en charge au sein des IPPJ précise de manière très claire que « *toute modification du régime, de la durée ou de la capacité de prise en charge doit faire l'objet d'une approbation par le gouvernement* ». Cela n'a pas été le cas.

On peut s'interroger sur les raisons qui conduisent la ministre et son administration à s'arc-bouter sur leur position et chercher, par tous les moyens, à justifier une légalité qui est loin d'être confirmée et de répondre par le silence aux appels au dialogue proposé par les magistrats, les avocats, les scientifiques, ... Faire une pause pour évaluer le procédé de mise en œuvre et l'ajuster de même que pour discuter certaines options de la réforme serait sans doute plus productif et plus profitable aux jeunes qui, ne l'oublions pas, sont les destinataires de ces mesures. Ils n'ont pas à être, malgré eux, l'objet d'un bras de fer entre des institutions d'adultes en charge de déterminer la forme d'éducation qui leur est la plus adaptée. Face à la transgression, l'éducation suppose à la fois sanction et dialogue. Si les adultes ne savent pas dialoguer entre eux, il y a un déficit dans les méthodes éducatives qu'ils prônent.

Par ailleurs il n'est pas inutile de souligner qu'une partie de la réforme imposée ne se trouve pas dans le projet pédagogique provisoire des unités SEVOR mais dans un simple courrier de l'administration.

Les nouvelles unités Intermèdes ou éducations intra et extra-muros n'ont quant à elles-mêmes pas de projet pédagogique provisoire à l'heure actuelle car ils sont encore en cours d'élaboration alors que des jeunes leur sont déjà confiés.

Enfin la réforme est aussi contraire aux articles 122 du code de la jeunesse⁴ et 37 de la loi du 8 avril 1965⁵.

En cas de recours au placement, ces articles prévoient une hiérarchie dans les mesures d'éloignement que le juge peut prendre. Le placement en IPPJ en régime fermé est la dernière mesure à laquelle le juge doit recourir.

En créant une porte d'entrée unique au secteur des IPPJ via un placement qui, sous ses différentes formes, correspond à un placement fermé, la ministre de l'aide à la jeunesse et son administration vide de son contenu la hiérarchie des mesures de placement en I.P.P.J. à

⁴ Décret de la Communauté française du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse.

⁵ Loi du 8 avril 1965 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.

régime ouvert et fermé en prônant directement celle qui est le plus attentatoire à la liberté des personnes.

2) Régime ouvert ou fermé, c'est chou vert et vert chou :

Le cabinet de la ministre de l'aide à la jeunesse, madame Glatigny, a précisé à l'agence Belga « *qu'un jeune est toujours placé en IPPJ à la suite d'une décision judiciaire et que le régime applicable est celui décidé par le magistrat et doit être distingué du lieu où est placé le jeune* »⁶.

Il est évident, et c'est encore une chance, que seule une décision judiciaire permet d'envoyer un.e mineur.e dans une institution publique de protection de la jeunesse.

Il est aussi évident qu'une même IPPJ peut contenir des sections ayant des régimes différents (ouverts ou fermés, court ou long, etc...).

Les régimes ouverts ou fermés existaient préalablement à la réforme en débat. Par exemple, l'arrêté de 2014 les mentionnent et les précisent. Les conditions d'accès (âge du jeune, gravité des faits commis,...) et les règles d'appel de la mesure de placement sont différentes selon que le juge ordonne un placement en régime ouvert ou fermé.

Mais jusqu'à présent, les jeunes placés en régime ouvert ne se trouvaient pas dans les mêmes locaux que les jeunes placés en IPPJ en régime fermé, et ce pour la simple raison que les premiers subissent restriction de leurs droits (ils sont placés en dehors de leur famille) alors que les seconds sont privés de leur liberté au sens légal du terme (la privation de liberté s'entend de toute forme de détention, d'emprisonnement ou le placement d'une personne dans un établissement public ou privé dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré, ordonné par une autorité judiciaire, administrative ou autre⁷).

Pour les seconds, le dispositif est adapté afin qu'ils ne puissent pas fuguer ou sortir à leur gré, ce qui implique des grilles aux fenêtres, des barrières infranchissables, des barbelés, des sas d'entrée, ...

Tout ceci n'est nullement nécessaire pour les jeunes placés par le juge en régime ouvert. La liberté de mouvement qui leur est laissée fait partie du dispositif pédagogique. Cette liberté fait sens et offre un travail avec le mineur tout-à-fait différent.

La position de la ministre et de son administration est contraire aux textes en vigueur qui distinguent clairement la différence entre les régimes.

Si la loi ou le décret prévoient deux régimes distincts, ceux-ci doivent être clairement distincts dans leur mise en œuvre.

⁶ Communiqué Belga tel que repris sur le site de la Dernière Heure le 6/10/21 à 18h38
<https://www.dhnet.be/actu/belgique/avocats-be-denonce-le-placement-illegal-de-jeunes-delinquants-en-institutions-fermees-615dd0c27b50a662fe0d1797>

⁷ Article 11 de la résolution du 14 décembre 1990 des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté /
<https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/juvenilesdeprivedofliberty.aspx>

Soutenir que l'administration est libre, dans la pratique, de concevoir le régime ouvert en l'assimilant à un régime fermé relève du pouvoir mystificateur du langage⁸ et constitue une violation des règles internationales garantissant le droit à la liberté. Dans le célèbre arrêt Bouamar c. Belgique du 29 février 1988, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique parce qu'elle ne se donnait pas les moyens de sa politique. Le même phénomène se constate ici. Les textes prévoient l'application d'un régime ouvert mais aucune institution n'assure un réel régime ouvert.

En effet, justifier que l'enfermement n'en est plus un à partir du moment où le jeune peut bénéficier de 3 sorties encadrées sur 30 jours (pour autant que son comportement le justifie) est contraire aux textes internationaux et de droit interne. Ainsi, si le Code de la jeunesse réserve le régime fermé aux seules IPPJ, les placements ouverts peuvent, par contre, avoir lieu dans tous les services, qu'ils soient publics ou privés. Rien que cette constatation démontre que les deux régimes ne sont pas assimilables l'un à l'autre puisque sinon cela signifierait que plus aucun placement ne pourrait avoir lieu en service privé. Il n'est pas exact que tout placement en régime ouvert constitue une privation de liberté, c'est-à-dire – appelons un chat un chat – un régime fermé. La preuve en est l'ordre de priorité de l'ouvert sur le fermé prévu par le Code de la jeunesse.

En fait, l'argumentation de l'administration ne fait pas la distinction entre une privation de liberté qui est un enfermement et la restriction de liberté qui est présente dans toute mesure éducative et nécessaire pour la vie en groupe. L'enfermement est imposé au nom de finalités particulières pour lesquelles la privation de liberté est centrale. La restriction de liberté est une nécessité accessoire à la vie en groupe et à une action éducative. Quand des parents imposent une interdiction de sortie ou une heure de rentrée, ils ne sont pas auteur d'un enfermement. Il en va de même du règlement qui fixe un horaire dans une école ou dans un service de placement. Le régime ouvert est celui où l'enfermement n'est pas jugé nécessaire pour mettre en œuvre l'action éducative, même s'il n'interdit pas de prévoir des restrictions de liberté. Là où la magie des mots devient dangereuse est de considérer qu'une restriction de liberté équivaut à une privation de liberté pour justifier qu'on puisse imposer un enfermement à tous.

Si l'on suit le raisonnement de l'administration, un retour de fugue ou l'agression d'un éducateur dans un SRG (service résidentiel général) pourrait être sanctionné par un enfermement du jeune dans sa chambre pour un ou plusieurs jours. Enfermement qui sera qualifié d'ouvert puisque le jeune aurait la possibilité de prendre un de ses repas dans le réfectoire sous l'encadrement d'un éducateur ou de faire le tour du bloc en étant accompagné.

Le pouvoir de la magie des mots pourrait d'ailleurs agir dans l'autre sens. Ainsi, un placement en IPPJ en régime éducatif fermé où les jeunes ont aussi droit à des sorties en fonction de l'évolution de leur comportement pourrait devenir un placement en régime éducatif ouvert. Tout devient ainsi relatif. La sortie encadrée est, dans un cas, l'argument pour

⁸ Sur cette notion, voy. M. van de KERCHOVE, "Des mesures répressives aux mesures de sûreté et de protection. Réflexions sur le pouvoir mystificateur du langage", *Rev. dr. pén. crim.*, 1976, p. 245-273.

assimilé l'ouvert au fermé et cette même sortie encadrée, au gré des besoins, peut devenir l'argument de l'assimilation du fermé à l'ouvert ?

Comme nous l'avons souligné , la privation de liberté a un sens bien précis.

Ainsi, même après l'entrée en vigueur de l'arrêté du 3 juillet 2019 relatif aux IPPJ, le 1 janvier 2022, l'illégalité des placements ouverts au sein des unités Sevor demeurera tant que les conditions réelles de l'exécution de ces placements n'auront pas été modifiées pour répondre aux prescrits du droit.

Dès lors qu'aucun texte primant sur le Code de la jeunesse n'assimile l'ouvert au fermé, des mineurs seront privés de liberté sans titre. Ils seront enfermés alors que le juge ne l'a pas décidé. Ils seront privés de liberté au sens de l'article 14 du traité de La Havane sans décision judiciaire conforme.

Est-il de l'intérêt des jeunes, de leur famille et des citoyens d'assister à une bataille d'arguments juridiques ? Le principal n'est-il pas ailleurs ? Il faut redéfinir les sphères de compétence des uns et des autres. L'administration doit mettre en œuvre des régimes au sein des institutions qui correspondent aux textes que les juges doivent appliquer. Le contenu des régimes et la méthode selon laquelle ils sont mis en œuvre doivent respecter la séparation des pouvoirs. Un régime ne peut pas constituer une restriction de la liberté de choix que la loi confie au juge. S'il est vrai que la limite entre le judiciaire et l'exécutif est parfois difficile à fixer, spécialement dans un système où le juge qui décide est aussi le juge de l'exécution de la mesure, il n'en reste pas moins que le respect de la séparation des pouvoirs est la garantie majeure contre l'abus de pouvoir. La démocratie et l'avenir de nos jeunes a plus à gagner d'un dialogue constructif que d'une rivalité. A défaut, on en viendrait à douter de la légitimité des approches qui fondent les régimes éducatifs qui sont appliqués aux jeunes dans le but, rappelle l'article 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, de permettre à ceux-ci de tenir un rôle constructif dans notre société.

Textes utiles :

Arrêté du G.C.Fr. du 13/3/2014 relatif aux IPPJ

CHAPITRE 3. - Le projet pédagogique

Art. 1/1. [1] Le présent arrêté crée les institutions publiques de protection de la jeunesse, à régimes ouvert et fermé, de la Communauté française visées au titre II, chapitre II, section II du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, établit le code des institutions publiques visé à l'article 19bis, § 1er, du même décret et règle certaines modalités de fonctionnement de ces institutions.

Les I.P.P.J. sont les suivantes :

1° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Braine-le-Château;

2° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Fraipont;

3° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Jumet;

4° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Saint-Servais;

5° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Wauthier-Braine;

6° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Saint-Hubert.

CHAPITRE 1er. - L'offre de prise en charge

Art. 11. Les I.P.P.J. assurent un accueil, à régime ouvert ou fermé dont la durée et les modalités sont décrites dans leur projet pédagogique visé à l'article 13.

[1] Le régime, la durée et les capacités de prise en charge de l'ensemble des I.P.P.J. sont fixés comme suit, les capacités indiquées entre parenthèses étant des places d'urgence :

Actions pédagogiques	I.P.P.J. de						
	Braine-le-Château	Fraipont	Jumet	Saint-Servais	Wauthier-Braine	Saint-Hubert	Total
Accueil régime ouvert - 15 jours		10		10	10		30
Orientation régime ouvert - 40 jours			10		10		20
Education régime ouvert - durée indéterminée		36	12	24	22		94
TOTAL Régime ouvert	0	46	22	34	42		144
Observation et évaluation régime fermé - 30 jours	10						10
Observation et orientation régime fermé - 3 mois		10					10

Individualisation régime fermé 42 jours				4 (+ 1)			4 (+ 1)
Observation et développement émotionnel et relationnel - 3 mois					10		10
Education régime fermé - durée indéterminée	30 (+ 3)						30 (+ 3)
Evaluation et orientation régime fermé - 30 jours renouvelables une fois						30 (+ 3)	
TOTAL Régime fermé	40 (+ 3)	10	0	4 (+ 1)	10	30 (+ 3)	94 (+ 7)

]¹

Toute modification du régime, de la durée ou de la capacité de prise en charge doit faire l'objet d'une approbation par le gouvernement.

Art. 13. § 1er. [¹ ...]¹

§ 2. Chaque I.P.P.J. développe un projet pédagogique comprenant des actions pédagogiques différenciées tendant à répondre de manière optimale aux besoins des jeunes placés et rencontrant les objectifs visés à l'article 4.

Le projet pédagogique décrit pour chaque type de prise en charge :

- 1° les objectifs généraux à atteindre;
- 2° les références théoriques et méthodologiques dans lesquelles s'inscrit l'intervention;
- 3° les procédures d'admission;
- 4° les étapes de la prise en charge;
- 5° les modalités de la prise en charge;
- 6° les activités pédagogiques et éducatives intra et extra muros;
- 7° les modalités de collaboration avec la famille, les familiers et les intervenants sociaux qui concourent à la réalisation du projet d'insertion du jeune;
- 8° les outils d'évaluation du jeune, en ce compris ceux permettant le recueil de sa parole;
- 9° les critères et modalités d'évaluation de la mise en oeuvre du projet pédagogique.

Le projet pédagogique et ses éventuelles modifications ultérieures ne peuvent être mis en oeuvre qu'après avoir été approuvés par le Ministre.

Toutefois, l'I.P.P.J. peut expérimenter un nouveau mode de prise en charge, moyennant l'autorisation préalable de l'administration compétente et l'information préalable du Ministre. La prolongation de cette expérimentation au-delà d'une durée d'un an nécessite l'avis du comité pédagogique et l'accord du Ministre.

TITRE VIII. - Les sorties

CHAPITRE 1er. - Les sorties du régime éducatif fermé

Art. 50. § 1er. Sans préjudice de l'article 19ter du décret, la nature, la fréquence et les modalités d'obtention et de mise en oeuvre des sorties du régime éducatif fermé sont fixés par l'I.P.P.J. dans son projet pédagogique.

§ 2. Les sorties non encadrées par un intervenant de l'I.P.P.J. font l'objet d'un programme individuel établi à l'initiative de l'I.P.P.J.

Chaque sortie non encadrée par un intervenant de l'I.P.P.J. fait l'objet d'une préparation avec le jeune et, le cas échéant avec sa famille ou ses familiers. Une évaluation du déroulement de la sortie et de l'atteinte des objectifs fixés au préalable est systématiquement réalisée à l'issue de celle-ci. L'I.P.P.J. inclut ses évaluations dans les rapports communiqués à la juridiction de la jeunesse.

§ 3. La direction de l'I.P.P.J. informe la juridiction de la jeunesse dans les meilleurs délais lorsqu'un événement grave ou significatif survient dans le cadre d'une sortie. En outre, la direction informe la juridiction de tout élément qui modifie le contexte dans lequel la sortie a été autorisée par celui-ci.

§ 4. Les activités qui ne sont pas prévues par le projet pédagogique font l'objet d'une demande au cas par cas auprès de la juridiction de la jeunesse en précisant le type d'encadrement prévu .

§ 5. Pour toute sortie non encadrée de plus de trois jours ainsi que pour les activités à l'étranger, la juridiction de la jeunesse est informée de la durée de la sortie ou de l'activité ainsi que du lieu de destination du jeune.

CHAPITRE 2. - Les sorties du régime éducatif ouvert

Art. 51. . § 1er. Sauf décision contraire motivée de la juridiction de la jeunesse, chaque jeune, placé en régime éducatif ouvert pour une durée supérieure à 15 jours, bénéficie de sorties dont les modalités sont fixées par l'I.P.P.J. dans son projet pédagogique.

§ 2. Les sorties non encadrées par un intervenant de l'I.P.P.J. font l'objet d'un programme individuel établi à l'initiative de l'I.P.P.J.

Chaque sortie non encadrée par un intervenant de l'I.P.P.J. fait l'objet d'une préparation avec le jeune et, le cas échéant avec sa famille. Une évaluation du déroulement de la sortie et de l'atteinte des objectifs fixés au préalable est systématiquement réalisée à l'issue de celle-ci. L'I.P.P.J. inclut ses évaluations dans les rapports communiqués à la juridiction de la jeunesse.

§ 3. La direction de l'I.P.P.J. informe la juridiction de la jeunesse dans les meilleurs délais lorsqu'un événement grave ou significatif survient dans le cadre d'une sortie. En outre, la direction informe le tribunal de tout élément qui modifie le contexte dans lequel la sortie a été autorisée par celui-ci.

§ 4. Les activités qui ne sont pas prévues par le projet pédagogique font l'objet d'une demande au cas par cas auprès de la juridiction de la jeunesse en précisant le type d'encadrement prévu .

§ 5. Pour toute sortie non encadrée de plus de trois jours ainsi que pour les activités à l'étranger, la juridiction de la jeunesse est informée de la durée de la sortie ou de l'activité ainsi que du lieu de destination du jeune.

Arrêté du G.C.Fr. du 3 juillet 2019

Art. 7. Chaque institution publique dispose d'un règlement d'ordre intérieur qui contient les modalités de mise en oeuvre des droits et obligations du jeune, prévus par le décret et par le présent arrêté.

Le ministre établit les modalités communes à toutes les institutions publiques et détermine les modalités qui sont fixées par chaque institution publique.

Le règlement d'ordre intérieur est rédigé dans un langage accessible au jeune.

TITRE 2. - Les types et capacités de prises en charge dans les institutions publiques

Art. 8. Les institutions publiques de protection de la jeunesse de la Communauté française, à régimes ouvert et fermé, sont les suivantes :

- 1° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Braine-le-Château;
- 2° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Fraipont;
- 3° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Jumet;
- 4° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Saint-Servais;
- 5° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Wauthier-Braine;
- 6° l'institution publique de protection de la jeunesse de la Communauté française à Saint-Hubert.

Art. 9. Les institutions publiques de protection de la jeunesse offrent trois types de prises en charge, tant en régime ouvert qu'en régime fermé :

- 1° l'évaluation et orientation;
- 2° l'éducation;
- 3° l'intermède.

Art. 10. L'unité d'évaluation et orientation héberge le jeune pour une durée de trente jours non renouvelable afin de procéder à une évaluation structurée des risques de récidive, des besoins, des forces et des facteurs de réceptivité du jeune, en vue de déterminer un plan d'intervention fixant les objectifs à atteindre par le jeune et de proposer au tribunal de la jeunesse, dans le rapport d'évaluation requis par l'article 65, alinéa 1er, du décret, la mesure qui semble la plus adéquate, en tenant notamment compte de la hiérarchie prévue aux articles 101, § 1er, alinéa 2, 108, alinéa 3, et 122, alinéas 1er et 3, du décret.

Résolution du 14 décembre 1990 des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de la Havane) article 11 :

11. Aux fins des présentes Règles, les définitions ci-après sont applicables:

a) Par mineur, on entend toute personne âgée de moins de 18 ans. L'âge au-dessous duquel il est interdit de priver un enfant de liberté est fixé par la loi;

b) Par privation de liberté, on entend toute forme de détention, d'emprisonnement ou le placement d'une personne dans un établissement public ou privé dont elle n'est pas autorisée à sortir à son gré, ordonnés par une autorité judiciaire, administrative ou autre.