

| |
|------------------------------------|
| Numéro du rôle : 2702 |
| Arrêt n° 90/2004 du 19 mai 2004 |

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 3 de la loi du 1er mars 2002 relative au placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, posée par la Cour d'appel de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 16 mai 2003 en cause du ministère public contre D.J., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 20 mai 2003, la Cour d'appel de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 3 de la loi du 1er mars 2002 [relative au placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction] viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec les articles 3 et 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 37 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les articles 37, 52 et 52^{quater} de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et l'article 4 du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, en soumettant les mineurs âgés de plus de 14 ans et poursuivis pour des faits qualifiés infractions à des régimes de placement différents selon qu'il existe ou non des places disponibles dans un établissement approprié prévu à l'article 37, § 2, 3° et 4°, de la loi du 8 avril 1965 ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres;
- D.J., faisant élection de domicile à 4000 Liège, rue Dartois 7.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 25 mars 2004 :

- ont comparu :
 - . Me F. Greffe, avocat au barreau de Liège, pour D.J.;
 - . Me G. Uyttendaele *loco* Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
 - . Me K. Driesen *loco* Me P. Hofströssler et Me O. Vanhulst, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
 - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs L. François et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par ordonnance du 24 novembre 2002, le juge de la jeunesse de Liège décide de placer D.J. au Centre de placement provisoire pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction créé par la loi du 1er mars 2002 (ci-après appelé « le Centre »). Le juge de la jeunesse met fin à ce placement par une ordonnance du 5 décembre 2002.

Contestant la légalité de cette mesure de placement, D.J. fait devant le juge *a quo*, le 26 novembre 2002, appel de l'ordonnance du 24 novembre 2002. Il allègue que la disposition en cause a pour objectif de privilégier l'intérêt de la société et non celui du mineur, la gestion du Centre étant principalement assurée par du personnel relevant de l'Etat fédéral qui n'a aucune mission éducative et qui n'est pas tenu aux obligations faites par le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse et par le Code de déontologie de l'aide à la jeunesse du 15 mai 1997; il fait valoir aussi que l'objectif sécuritaire de la loi du 1er mars 2002 est en contradiction avec l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse qui énumère les mesures de garde, de préservation et d'éducation que peut ordonner le tribunal de la jeunesse à propos d'un mineur délinquant; il ajoute que cet objectif sécuritaire est incompatible avec certains articles de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention relative aux droits de l'enfant traçant le cadre dans lequel l'enfermement d'un mineur peut être envisagé.

D.J. déduit de ces observations l'existence d'une différence de traitement entre les mineurs placés dans le Centre et ceux qui sont placés dans une institution publique de protection de la jeunesse organisée et financée par la Communauté française. Il considère que cette différence de traitement est discriminatoire dans la mesure où elle est la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté et de la personnalité du mineur et de la nature des faits pour lesquels il est poursuivi.

Le juge *a quo*, estimant que l'appel dont il est saisi conserve un objet nonobstant l'ordonnance du juge de la jeunesse mettant fin au placement ordonné par la décision qui est l'objet de cet appel, accepte d'interroger la Cour sur cette différence de traitement. Il adresse en conséquence à la Cour la question suggérée par D.J. et reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Quant à la compétence de la Cour

A.1.1. Le Gouvernement de la Communauté française refuse que soit examinée la compatibilité de la norme en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec des normes législatives ordinaires de valeur identique à la norme en cause, telles que des dispositions de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. La partie intervenante estime par ailleurs que l'examen de la compatibilité de la norme en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse reviendrait à « aspirer » une question relative à la

répartition des compétences dans le contrôle que la Cour opère par rapport aux articles 10 et 11 de la Constitution.

La question devrait donc être limitée à l'existence d'une discrimination dans la jouissance du droit à la liberté et à la sûreté (article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme), dans celle du droit qui se fonde sur le principe selon lequel il n'y a pas de peine sans loi (article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme), et dans celle du droit selon lequel un enfant ne peut être privé de sa liberté de façon illégale ou arbitraire et en vertu duquel il doit être traité avec humanité et en tenant compte des besoins des personnes de son âge et enfin dans celle des droits particuliers reconnus aux enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infractions (articles 37 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant).

A.1.2. Le Conseil des ministres estime que la question ne relève pas de la compétence de la Cour parce qu'elle porte sur l'éventualité d'une application discriminatoire de la loi. La question invite en effet à comparer les conséquences de décisions judiciaires de placement des mineurs délinquants et ne porte pas sur une différence de traitement issue de la norme en cause.

Quant au fond

A.2.1. D.J. déduit de l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et de l'article 4 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse que le mineur placé dans une institution de protection de la jeunesse de la Communauté française est soumis à un régime éducatif. Ces dispositions ne s'appliquent pas en revanche au personnel relevant de l'Etat fédéral qui gère le Centre, ce qui amène D.J. - qui cite encore l'article 3, 3°, de la loi du 1er mars 2002 - à considérer que le régime de placement du Centre est sécuritaire.

Or, cet objectif serait en contradiction avec l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 et ne serait pas compatible avec certains principes découlant des dispositions de droit international visées par le juge *a quo* : l'enfermement d'un mineur est une mesure de dernier recours et doit avoir une durée aussi courte que possible; cet enfermement n'est pas une mesure éducative mais s'assimile à un traitement dégradant; l'intervention à l'égard d'un mineur délinquant ne peut être qu'éducative; l'interdiction, en raison d'une obligation de « standstill », d'instaurer un régime de privation de liberté d'un mineur délinquant d'une durée plus longue que ce qu'autorisait l'article 53 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, abrogé le 1er janvier 2002.

A.2.2. Le régime sécuritaire qui s'applique aux mineurs délinquants placés au Centre faute de place dans les établissements communautaires porterait atteinte aux droits de ces mineurs alors que le législateur était obligé, en vertu de ses engagements internationaux précités, d'utiliser d'autres moyens moins attentatoires à ces droits et tout autant efficaces, pour atteindre l'objectif de prise en charge de ces mineurs.

La différence de traitement entre les mineurs délinquants, selon qu'ils sont placés dans le Centre ou dans un établissement communautaire, serait discriminatoire dans la mesure où elle serait la conséquence de circonstances indépendantes de la volonté et de la personnalité du mineur et de la nature des faits pour lesquels il est poursuivi, à savoir l'existence ou le manque de places dans les institutions communautaires.

A.3.1. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que la différence de traitement entre les mineurs délinquants placés dans un établissement communautaire et ceux qui sont placés dans le Centre repose sur un critère objectif, c'est-à-dire l'existence ou non de places libres dans une institution communautaire. Il ajoute que cette différence de traitement est proportionnée à l'objectif de sécurité publique du législateur dans la mesure où aucun principe fondamental de l'ordre juridique belge n'est méconnu. En effet, la mesure de placement dans le Centre ne sera prise qu'en dernier ressort et sera remplacée le plus rapidement possible par une mesure éducative adaptée comme le transfert vers une institution communautaire. De plus, le mineur placé dans le Centre bénéficie d'un accompagnement et d'un encadrement pédagogique organisé par l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les communautés, auquel il a été porté assentiment en Communauté française,

et qui assure au mineur placé dans le Centre un encadrement quasi identique à celui dont bénéficie le mineur placé dans un établissement communautaire.

La partie intervenante observe, enfin, que le législateur laisse au juge une large marge d'appréciation au moment de décider du placement d'un mineur dans le Centre.

A.3.2. Le Gouvernement de la Communauté française soutient par ailleurs que les principes de droit international dont D.J. dénonce la violation sont respectés : de l'article 4 de la loi du 1er mars 2002, il déduit que l'enfermement du mineur au Centre est une mesure de dernier recours et a une durée aussi courte que possible; le contenu de l'accord de coopération précité permettrait, en outre, de qualifier le placement de mesure éducative et de réfuter l'assimilation à un traitement dégradant; l'obligation de « standstill » serait respectée puisque la mesure de placement dans le Centre remplace la mesure de placement d'un mineur dans une maison d'arrêt qui ne présentait aucun aspect éducatif.

Le Gouvernement de la Communauté française n'aperçoit pas, enfin, à quels moyens moins attentatoires aux droits des mineurs D.J. fait référence.

A.4. Le Conseil des ministres expose que les principes de droit international dont D.J. dénonce la violation sont respectés. Les articles 4 et 5 de la loi du 1er mars 2002 prévoient que l'enfermement du mineur est une mesure de dernier recours et doit avoir une durée aussi courte que possible. Le placement du mineur au Centre est une mesure éducative, l'encadrement étant strictement identique à celui dont bénéficie le mineur placé dans un établissement de la Communauté. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard au but et au contenu de l'accord de coopération précité et à l'article 10 de la loi du 1er mars 2002 qui conditionnait l'effet de cette loi au-delà du 31 octobre 2002 à la conclusion de cet accord.

S'agissant de l'obligation de « standstill », le Conseil des ministres affirme que son existence n'est pas établie et que la question de sa violation ne relève pas de la compétence de la Cour.

A titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que cette obligation n'est pas violée, en relevant que la mesure de placement dans le Centre a un caractère subsidiaire par rapport au placement dans un établissement communautaire; que l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant ne s'opposent pas de manière absolue à la privation de liberté des mineurs délinquants; et que la disposition en cause n'est pas plus attentatoire aux droits du mineur que l'ancien article 53 de la loi du 8 avril 1965 puisque celui-ci prévoyait une mesure purement conservatoire alors que la mesure en cause prévoit que le mineur bénéficie d'un encadrement visant à lui assurer un accompagnement et un apport pédagogique.

S'agissant de l'existence éventuelle d'autres moyens plus protecteurs des droits du mineur pour atteindre le même objectif, le Conseil des ministres soutient, jurisprudence à l'appui, que la Cour n'est en principe pas compétente pour vérifier si l'objectif poursuivi ne pouvait pas être réalisé d'une autre manière.

A.5.1. Le Gouvernement flamand considère que la différence de traitement ne résulte pas de la disposition en cause mais est la conséquence de l'application simultanée de réglementations différentes adoptées par différents législateurs compétents, les législateurs communautaires et le législateur fédéral, la réglementation de ce dernier étant complémentaire par rapport aux réglementations communautaires.

Se référant à la jurisprudence de la Cour relative à la compatibilité avec les articles 10 et 11 des inégalités de traitement résultant de la coexistence de réglementations communautaires ou régionales différentes, le Gouvernement flamand estime qu'une différence de traitement qui résulte de la différence entre des réglementations adoptées par des législateurs différents ne peut constituer une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.5.2. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand justifie la différence des régimes de placement par la *ratio legis* de la mesure fédérale : la nécessité d'assurer la protection de la société lorsque les mesures communautaires de protection de la jeunesse sont insuffisantes, et le caractère complémentaire de ces règles fédérales par rapport aux règles communautaires.

Le Gouvernement flamand ajoute qu'il n'existe en réalité aucune différence de traitement vu que la disposition en cause réserve à tous les mineurs placés dans les mêmes circonstances le même traitement. Il précise encore que cette disposition est proportionnée puisque le placement n'est autorisé que s'il n'y a pas de place dans les institutions communautaires.

- B -

La disposition en cause

B.1. La loi du 1er mars 2002 « relative au placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction » permet au tribunal de la jeunesse ou au juge d'instruction, dans le cadre d'une mesure provisoire de protection sociétale, de confier des mineurs d'âge ayant commis un fait qualifié infraction à un centre de placement provisoire pour mineurs, ci-après appelé le « Centre » (article 2). Cette possibilité est subordonnée à certaines conditions qui sont principalement énumérées par l'article 3 de la loi précitée du 1er mars 2002.

Cette disposition qui fait l'objet de la question préjudicielle énonce :

« L'accès au Centre est limité aux garçons et est soumis aux conditions cumulatives suivantes, décrites de façon circonstanciée dans l'ordonnance du juge :

1° la personne est âgée de plus de quatorze ans au moment où le fait qualifié infraction a été commis et il existe suffisamment d'indices sérieux de culpabilité;

2° le fait qualifié infraction pour lequel elle est poursuivie est de nature, si elle était majeure, à entraîner, au sens du Code pénal ou des lois particulières une peine :

a) de réclusion de cinq ans à dix ans ou une peine plus lourde, ou

b) d'emprisonnement correctionnel principal d'un an ou une peine plus lourde si elle a précédemment fait l'objet d'une mesure définitive du tribunal de la jeunesse en raison d'un fait qualifié infraction puni de la même peine;

3° il existe des circonstances impérieuses, graves et exceptionnelles se rattachant aux exigences de protection de la sécurité publique;

4° l'admission, à titre de mesure provisoire, de la personne dans un établissement approprié prévu à l'article 37, § 2, 3°, *juncto* 52, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, dans une institution publique prévue à l'article 37, § 2, 4° *juncto* 52, y compris dans une section d'éducation fermée, conformément aux dispositions de l'article 52^{quater} de la même loi, est, en raison du manque de place, impossible. »

B.2. L'article 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse énumère les « mesures de garde, de préservation et d'éducation » que peut ordonner le tribunal de la jeunesse notamment à l'égard des personnes poursuivies du chef d'un fait qualifié infraction, commis avant l'âge de dix-huit ans accomplis, et qui lui sont déférées.

Le tribunal peut, entre autres, et selon les circonstances, placer ces personnes, sous la surveillance du service social compétent, dans un « établissement approprié, en vue de leur hébergement, de leur traitement, de leur éducation, de leur instruction ou de leur formation professionnelle » (article 37, § 2, 3°). Le tribunal peut aussi confier ces personnes à une « institution publique d'observation et d'éducation sous surveillance ou au groupe des institutions publiques d'observation et d'éducation sous surveillance » en prescrivant un « régime éducatif fermé » organisé par les communautés en vertu de leur compétence pour régler la protection de la jeunesse (article 37, § 2, 4°).

L'article 52 de la loi précitée du 8 avril 1965 autorise le tribunal de la jeunesse à prendre provisoirement, pendant la durée d'une procédure tendant à l'application d'une mesure de garde, de préservation et d'éducation, les mesures de garde nécessaires parmi lesquelles figurent celles qui sont visées à l'article 37, § 2, 3° et 4°, de la loi du 8 avril 1965.

B.3. L'article 52^{quater} de la loi précitée du 8 avril 1965 limite à trois mois la durée de la mesure de garde en régime éducatif fermé ordonnée à titre provisoire sur la base de l'article 52.

Il est encore précisé qu'une telle mesure ne peut être prise « qu'en cas de mauvaise conduite persistante ou de comportement dangereux de l'intéressé ou lorsqu'une instruction judiciaire le requiert » (article 52^{quater}, alinéa 2); qu'une telle mesure n'est renouvelable qu'une seule fois (article 52^{quater}, alinéa 4); qu'elle peut néanmoins être prolongée de mois

en mois par décision motivée du juge ou du tribunal de la jeunesse selon le cas, étant entendu que cette décision « devra être justifiée par des circonstances graves et exceptionnelles se rattachant aux exigences de la sécurité publique ou propres à la personnalité de l'intéressé, et qui nécessitent le maintien » de cette mesure (article 52^{quater}, alinéa 5).

B.4.1. Il ressort du libellé de la question préjudicielle et de la motivation du jugement *a quo* que la Cour est interrogée sur des différences de traitement existant entre, d'une part, le mineur âgé de plus de 14 ans et poursuivi pour des faits qualifiés infractions qui est admis par mesure de garde provisoire dans un « établissement approprié » ou une « institution publique d'observation et d'éducation sous surveillance » communautaire et, d'autre part, le mineur qui, dans les mêmes circonstances, est admis au Centre en raison du manque de place dans les établissements ou institutions communautaires. Il y a lieu d'examiner successivement ces différences de traitement entre les mineurs telles qu'elles sont relevées par le juge *a quo* et D.J.

B.4.2. En premier lieu, l'article 3 de la loi du 1er mars 2002 aurait pour effet, à la différence des mesures visées à l'article 37 de la loi du 8 avril 1965, de soumettre le mineur admis au Centre à un régime de placement dont l'objectif est prioritairement sécuritaire et dépourvu de tout aspect éducatif. Il est encore allégué que cet objectif est contraire à l'objet des mesures visées à l'article 37 de la loi précitée du 8 avril 1965 et en particulier les mesures d'hébergement.

B.4.3. Si la disposition en cause s'insère dans une loi dont l'objectif est de garantir la sécurité publique en protégeant la société contre les mineurs délinquants, elle n'a pas pour autant un objectif prioritairement sécuritaire. Elle relève d'ailleurs de la politique de la protection de la jeunesse. La mesure de placement organisée par cette loi ne diffère en rien des mesures de garde qui sont prévues par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 et que le tribunal de la jeunesse peut prendre, en vertu de l'article 36, 4°, de la même loi, sur réquisition du ministère public. En effet, aucune distinction n'est faite dans cette loi entre les réquisitions qui poursuivraient une fin de sécurité publique et celles qui poursuivraient une fin d'assistance.

La disposition en cause n'est donc pas de nature à créer la différence de traitement alléguée qui est inexistante.

B.4.4. Le juge *a quo* relève ensuite que, à la différence du mineur placé dans une institution communautaire, celui qui est placé dans le Centre réside dans un établissement dont la gestion est principalement assurée par du personnel relevant de l'Etat fédéral qui ne dispose d'aucune mission éducative et qui n'est pas tenu de respecter les obligations faites aux intervenants du secteur de l'aide à la jeunesse par le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse et, en particulier, celles qui découlent du Code de déontologie de l'aide à la jeunesse.

Sans qu'il soit nécessaire de vérifier l'exactitude de cette appréciation, la Cour constate que cette différence de traitement ne trouve pas sa source dans l'article 3 de la loi du 1er mars 2002, seule disposition en cause.

B.4.5. Par conséquent, aucune des différences de traitement alléguées qui sont à la base de la question préjudicielle ne résulte de la disposition en cause.

B.5. La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 19 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior