

*Commission de déontologie de la prévention, de
l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse*

AVIS n° 254

1. La demande d'avis

La demande d'avis émane du Délégué général aux droits de l'enfant.

Elle se situe dans le contexte de la mise en place et du fonctionnement futur de la commission de surveillance des lieux de privation de liberté des jeunes instituée par l'article 73 du décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse (ci-après « décret-code ») et par l'article 121 du décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement.

Cette commission sera présidée par le Délégué général aux droits de l'enfant.

Au sein du secrétariat général de l'administration du ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, une direction de la surveillance et du contrôle des centres pour jeunes privés de liberté a été créée. Cette nouvelle direction intervient notamment en tant que gestionnaire de la commission de surveillance auprès du Délégué général aux droits de l'enfant.

Dans les faits, cette direction va assurer le secrétariat de la commission de surveillance. Ses missions sont décrites aux articles 3, 7 et 8 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 3 avril 2019 instituant une commission de surveillance des lieux de privation de liberté des jeunes. La personne assurant le secrétariat de la commission sera amenée, notamment, à réceptionner les plaintes des jeunes via la ligne téléphonique qui sera créée à cette fin.

Dans ce contexte, le Délégué général aux droits de l'enfant a soumis les questions suivantes à la commission de déontologie :

1. Le code de déontologie de l'aide à la jeunesse s'applique-t-il au secrétariat de la commission de la surveillance et du contrôle des centres pour jeunes privés de liberté, sachant que cette dernière est placée sous l'autorité du secrétariat général de l'administration de la Fédération Wallonie-Bruxelles ?
2. Faut-il prendre des précautions particulières afin de préserver la confiance que les jeunes placés en IPPJ doivent avoir dans l'indépendance et l'impartialité avec lesquelles le secrétariat de la commission de surveillance recevra et traitera leurs plaintes ?

2. Avis de la commission de déontologie

2.1. Application du code de déontologie de l'aide à la jeunesse à la commission de surveillance et à son secrétariat

« Les missions de la commission de surveillance sont les suivantes :

« 1° exercer un contrôle indépendant sur les conditions de privation de liberté des jeunes et sur le respect de leurs droits dans les institutions publiques ;

2° émettre, soit d'initiative, soit à la demande du Gouvernement ou du parlement, des avis et recommandations relatifs aux conditions de privation de liberté des jeunes et au respect de leurs droits dans les institutions publiques ;
3° organiser la conciliation entre le jeune et le directeur, visée à l'article 79 ou à l'article 82 et, le cas échéant, orienter le jeune vers la procédure de réclamation visée aux articles 80 à 89 ;
4° établir un rapport annuel de ses activités, qu'elle adresse au parlement et au Gouvernement.
Les avis et recommandations ainsi que le rapport annuel sont publiés sur le site internet de l'administration. »¹

Aux termes de l'article 8 de l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 3 avril 2019 instituant une commission de surveillance des lieux de privation de liberté des jeunes, « le secrétariat de la commission de surveillance est assuré par un agent des services du gouvernement ».

Selon le second alinéa de cet article, ses missions sont les suivantes :
« En concertation avec le président, le secrétariat est chargé :
1° de la fixation et de la tenue de l'ordre du jour des réunions, de la vérification des règles de quorum et de la rédaction du procès-verbal ;
2° de veiller à la motivation des avis rendus ;
3° le cas échéant, de veiller au respect du règlement d'ordre intérieur. »

L'article 1^{er}, 5°, alinéa 2 du décret-code du 18 janvier 2018 dispose que, « tous les services publics ou privés, agréés ou non, prévus par le présent code, en ce compris les autorités administratives sociales et les membres du personnel des services agréés », sont tenus de respecter le code de déontologie arrêté par le gouvernement.

Le secrétariat de la commission de surveillance, rattaché organiquement à la direction de la surveillance et du contrôle des centres pour jeunes privés de liberté, n'est pas visé explicitement par ce texte. Toutefois, le champ d'application du code de déontologie est défini comme suit dans son préambule :
« Le présent code de déontologie s'adresse à tous les services collaborant à l'application du décret de la Communauté française relatif à l'aide à la jeunesse et qui ont pour mission dans ce cadre d'apporter une aide :
- aux jeunes en difficulté ;
- aux personnes qui éprouvent de graves difficultés dans l'exécution de leurs obligations parentales ;
- aux enfants dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises ;
ou de contribuer à la mise en œuvre de l'aide apportée à ces personnes. »

Or, il ressort des textes définissant les missions de la commission de surveillance et de son secrétariat, cités ci-dessus, que si le secrétariat de la commission de surveillance a certes un statut particulier, il est indéniablement appelé à participer de manière importante au bon fonctionnement, notamment, des IPPJ et à la protection des droits des jeunes qui y sont placés.

Il serait paradoxal que la commission de surveillance et son secrétariat, créés en application, notamment des articles 73 et suivants du décret-code, soient organisés et fonctionnent selon des modalités qui iraient à l'encontre des principes généraux consacrés par l'article 1^{er} du même décret-code. Parmi ceux-ci figure le respect du code de déontologie arrêté par le gouvernement de la Communauté française.

La commission de déontologie considère que même si, *sensu stricto*, le code de déontologie ne s'adresse pas directement à la commission de surveillance et son secrétariat, il est inhérent à leurs missions de soutenir la bonne application du code de déontologie et d'inscrire leur fonctionnement dans le respect de ses principes.

Dans son avis n° 248, la commission de déontologie a déjà rappelé que le dispositif de l'aide à la jeunesse doit être vu comme un tout cohérent. Comme le dit son préambule, le code de déontologie fixe les règles et les principes qui doivent servir de référence tant à l'égard des bénéficiaires et des

¹ Art.74 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse et art. 122 du décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement.

demandeurs de l'aide qu'à ceux qui l'apportent ou qui contribuent à sa mise en œuvre. Plusieurs articles du code tendent à conforter la confiance du public dans l'objectivité, la qualité et le professionnalisme des services et des intervenants². Il est impérieux que cette confiance puisse être accordée à tous les éléments de l'ensemble que forment tous les services, professionnels et instances intervenant dans la mise en œuvre de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, dont font clairement partie la commission de surveillance et son secrétariat.

La commission est compétente dans la mesure où la question porte sur un dispositif qui concerne les IPPJ. Elle ne le serait pas si la question portait sur les tâches de la commission de surveillance relatives au centre communautaire pour jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement (voir, à cet égard, l'avis n° 131).

2.2. Préservation de la confiance des jeunes placés en IPPJ dans l'indépendance et l'impartialité avec lesquelles le secrétariat de la commission de surveillance recevra et traitera leurs plaintes

Ainsi qu'il ressort notamment de l'exposé des motifs de l'article 73 du décret-code du 18 janvier 2018, l'institution d'une commission chargée de la surveillance des institutions publiques de protection de la jeunesse s'inscrit dans la perspective du protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 18 décembre 2002, signé par la Belgique le 24 octobre 2005.

Ce protocole prévoit notamment, en son article 3, la mise en place par chaque Etat d'un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (« mécanisme national de prévention ») au sein des lieux de privation de liberté tels que définis en son article 4, 2°. Ces mécanismes nationaux de prévention doivent pouvoir remplir les missions et agir librement selon les règles développées aux articles 17 à 23 du protocole. Il est notamment précisé à l'article 18.1. que « *Les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personnel.* »

Plusieurs dispositions du décret-code tendent à garantir la totale indépendance et la parfaite impartialité de la commission de surveillance :

- Contrairement à l'inspection des institutions publiques qui fait partie de l'administration générale de l'Aide à la jeunesse, la commission de surveillance est instituée auprès du Délégué général aux droits de l'enfant (article 73) ;
- Une des missions de cette commission consiste à « *exercer un contrôle indépendant sur les conditions de privation de liberté des jeunes et sur le respect de leurs droits dans les institutions publiques* » (art. 74, alinéa 1^{er}, 1°) ;
- Un des critères pour le choix des membres de la commission porte sur les « *garanties d'indépendance qu'ils offrent* » (art. 77, alinéa 3) ;
- Le législateur a confié au gouvernement la détermination de règles relatives à la composition et au fonctionnement de la commission de surveillance en précisant de manière explicite que cela devra comprendre notamment « *les incompatibilités destinées à garantir l'indépendance de ses membres* » (art. 78).

Conformément au prescrit de l'article 78 du décret-code, l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 3 avril 2019 instituant une Commission de surveillance des lieux de privation de liberté des jeunes contient des dispositions de nature à garantir l'indépendance des membres de la commission de surveillance. Son article 5 énumère une série d'incompatibilités. L'article 12 prévoit en outre que « *Les membres de la commission de surveillance s'abstiennent de participer à toute délibération, visite ou procédure de conciliation dans laquelle ils ont un intérêt personnel ou dans laquelle leur conjoint, leurs parents ou leurs alliés jusqu'au troisième degré inclus, a pareil intérêt.* »

Certes, « *l'agent des services du gouvernement* » qui assure le secrétariat visé à l'article 8 de l'arrêté du 3 avril 2019 n'est pas membre de la commission de surveillance (ceux-ci sont énumérés de manière exhaustive à l'article 2).

² Voir, en particulier, les articles 2, 3, 4 et 5 du code de déontologie.

Cependant, comme déjà relevé sous le point 2.1. ci-dessus, le secrétariat assume un rôle important auprès de la commission. La commission de déontologie estime que l'indépendance et l'impartialité du secrétariat participent aussi à la crédibilité de la commission elle-même vis-à-vis de l'extérieur, notamment à l'égard des jeunes ou de leurs proches qui pourraient être amenés à s'adresser à la commission de surveillance.

La commission de déontologie observe que, du reste, le protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dit explicitement, en son article 18.1., que « *« Les États Parties garantissent l'indépendance des mécanismes nationaux de prévention dans l'exercice de leurs fonctions et l'indépendance de leur personne! »* (souligné par nous).

Par ailleurs le code de déontologie de l'aide à la jeunesse contient plusieurs dispositions dont l'objectif est de garantir la confiance que les bénéficiaires de l'aide et leurs proches doivent pouvoir accorder aux services de l'aide à la jeunesse, ainsi que celle de toute personne pouvant un jour être amenée à entrer en contact avec ces services. Ces dispositions tendent en particulier à garantir l'intégrité et l'objectivité des intervenants. Il s'agit, en particulier, des dispositions suivantes :

- l'article 3, qui garantit l'objectivité des interventions ;
- l'article 5, qui prescrit aux intervenants de s'abstenir de toute attitude susceptible de nuire gravement à la crédibilité de la fonction ;
- l'article 13, qui prévoit des règles d'incompatibilités et prévient les conflits d'intérêts.

Ces dispositions tracent une ligne de conduite générale, à savoir l'obligation d'éviter toute situation qui pourrait, ne serait-ce que sur le plan des apparences, nuire à la crédibilité des services et institutions de l'aide et de la protection de la jeunesse et à la confiance qu'ils doivent inspirer.

La prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants fait aussi partie des valeurs protégées par le code de déontologie de l'aide à la jeunesse, puisque son préambule se réfère à la convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du 28 novembre 1987. Le même préambule cite également la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950. En application des articles 3 et 13 de celle-ci, un droit de plainte effectif doit être prévu pour les personnes privées de liberté qui estiment qu'une atteinte est portée à leurs droits par une décision du directeur ou prise en son nom, ou par une absence de décision. S'agissant des jeunes privés de liberté au sein d'une IPPJ, c'est auprès du comité de surveillance que ce droit de plainte sera organisé.

En conclusion, la commission de déontologie souligne qu'indépendamment des qualités professionnelles et personnelles et de l'esprit d'indépendance des fonctionnaires concernés, l'apparence d'indépendance et d'impartialité et, par conséquent, la crédibilité de l'institution, impliquent que tout soit mis en œuvre afin d'éviter qu'un doute puisse s'insinuer dans l'esprit des tiers quant à l'existence éventuelle de liens de proximité entre le secrétariat de la commission de surveillance et la direction des IPPJ.

Le présent avis a été donné lors de la réunion du 18 octobre 2023 de la commission.

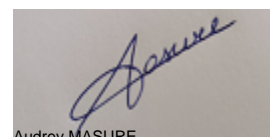
Pour la commission,

Le président

Lucien Nouwynck

La secrétaire

Audrey Masure



Audrey MASURE
Signature simple
27/10/2023 11:58:54