Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 82.987 van 20 oktober 1999

A. 73.038/VI-14.996

In zake : **de vereniging zonder winstoogmerk "Fédération des institutions de prévention éducative**",

die woonplaats hebben gekozen bij Mr. Jacques SAMBON, advocaat, Wijnheuvelenstraat 227
1030 Brussel,

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Justitie,

die woonplaats heeft gekozen bij Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat, Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 28 januari 1997 ingediende verzoekschrift, waarbij de vzw "Fédération des institutions de prévention éducative" de nietigverklaring vordert van "de ministeriële omzendbrief van 12 september 1995 tot wijziging van de omzendbrief van 7 maart 1995 met betrekking tot de aanwerving door de gemeenten van bijkomend personeel belast met de omkadering van alternatieve gerechtelijke maatregelen, mogelijk gemaakt in het kader van het Globaal Plan voor de tewerkstelling, het concurrentievermogen en de sociale zekerheid", of op zijn minst van punt d) ervan in verband met de

"alternatieve maatregelen ter vervanging van een beslissing door de jeugdrechter", de zogenaamde "diversiemaatregelen"";

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van mevrouw BEECKMAN de CRAYLOO, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 29 maart 1999, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 22 september 1999, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 13 oktober 1999;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. SAMBON, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. BOURTEMBOURG, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het andersluidend advies van mevrouw BEECKMAN de CRAYLOO, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de ministeriële circulaire van 12 september 1996, die de bestreden handeling vormt, inzonderheid als volgt luidt :

" Behalve bezorgdheden van eerder economische aard, heeft het Globaal Plan voorzien in een geheel van maatregelen met betrekking tot de veiligheid van de burgers. Het Globaal Plan maakt het voorwerp uit van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen (artikelen 69 en 70, Belgisch Staatsblad, 31 maart 1994), aangevuld door de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen (Belgisch Staatsblad, 23 december 1994).

Onder de maatregelen waarin in deze wet is voorzien, is immers in het artikel 69, 2°, 2de streepje, bepaald dat gemeenten een bijdrage kunnen ontvangen teneinde over te gaan tot bijkomende aanwervingen voor het omkaderen van alternatieve gerechtelijke maatregelen.

De gemeenten kunnen het aangeworven personeel tewerkstellen in hun eigen diensten, of - op eigen initiatief - dit personeel of een gedeelte ervan ter beschikking stellen van één of meerdere verenigingen, die reeds ervaring hebben inzake de omkadering van deze maatregelen.

Hoofdstuk 1 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1994 (Belgisch Staatsblad, 16 augustus 1994) stelt de algemene voorwaarden tot het reglementeren van het afsluiten van deze overeenkomsten vast, hun inhoud en hun vorm, evenals de forfaitaire bedragen die zullen worden toegekend aan de gemeenten naargelang de categorie van personeel dat bijkomend wordt aangeworven.

Het globaal plan, waarvan de prioritaire doelstelling de tewerkstelling is, laat toe, naast de tewerkstelling van betrokken personen, de toepassing van vier alternatieve gerechtelijke maatregelen te promoten :

a) de dienstverlening en de opleiding in het kader van de probatiewet;

b) de bemiddeling in strafzaken;

c) de alternatieve maatregelen ter vervanging van de voorlopige hechtenis;

d) de rechtsomlegging (diversiemaatregelen) voor minderjarigen.

De hoofddoelstellingen van deze alternatieve gerechtelijke maatregelen zijn :

- de bewustmaking van de delinquenten dat hun gedrag rechtstreeks en onrechtstreeks schade toebrengt aan de kwaliteit van het leven, en de strijd tegen de bagatellisering van dergelijke gedragingen;

  - het aantal en de duur van opsluitingen van personen in het kader van de wet op de voorlopige hechtenis beperken;
  - het gevoel van straffeloosheid voorkomen dat wordt veroorzaakt door een sepot in de gevallen die een georganiseerde maatschappelijke reactie vereisen, zonder dat daarbij korte gevangenisstraffen moeten uitgesproken en tenuitvoergelegd worden;
  - aan deze personen de mogelijkheid bieden een opleiding te volgen door hen in een professionele context een activiteit te laten uitoefenen;
  - de resocialisatie vergemakkelijken van personen die minder ernstige feiten hebben gepleegd;
  - de plaatselijke administratieve instanties betrekken bij geloofwaardige initiatieven die een vermindering van de criminaliteit beogen;
  - het zinvol herstel van de persoonlijke en maatschappelijke materiële en immateriële schade en het garanderen van de rechten van het slachtoffer;
  - de recidive verminderen.

  Deze omzendbrief heeft dan ook de bedoeling om de gemeenten uit te nodigen om in dit kader voorstellen in te dienen.

  Alvorens de rol van de gemeenten in dit verband uiteen te zetten, worden hieronder eerst de vier bovenvermelde alternatieve gerechtelijke maatregelen voorgesteld.

  a) De dienstverlening en de opleiding in het kader van de probatiewet.

  Wettelijke grondslag : wet van 10 februari 1994 (Belgisch Staatsblad, 27 april 1994) tot wijziging van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie en het koninklijk besluit van 6 oktober 1994 houdende uitvoeringsmaatregelen inzake de dienstverlening en opleiding (Belgisch Staatsblad, 15 oktober 1994).

  Aard van de maatregel.

  (...)

  b) De bemiddeling in strafzaken.

  Wettelijke grondslag : wet van 10 februari 1994 (Belgisch Staatsblad, 27 april 1994) houdende regeling

van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken en koninklijk besluit van 24 oktober 1994 houdende de uitvoeringsmaatregelen betreffende de procedure van de bemiddeling in strafzaken (Belgisch Staatsblad, 1 november 1994).

Aard van de maatregel.

(...)

c) Alternatieve maatregelen ter vervanging van de voorlopige hechtenis.

Wettelijke grondslag : artikel 35 en volgende van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis (Belgisch Staatsblad, 14 augustus 1990).

Aard van de maatregel.

(...)

d) Alternatieve maatregelen ter vervanging van een beslissing door de jeugdrechter : de rechts-omlegging (diversiemaatregelen).

Aard van de maatregel.

Beslissing van de procureur des Konings (jeugdparket) om geen gevolg te geven aan een als misdrijf omschreven feit wanneer de minderjarige aanvaardt om een "diversiemaatregel" uit te voeren zoals herstel van de schade, uitvoering van enig vrijwilligerswerk ten gunste van de gemeenschap of deelname aan een maatregel van sociaal-educatieve aard.

Belangrijkste fasen :

- uitwerken van de activiteitenmodules;
- oproeping van de jongere en zijn ouders door het parket met het oog op de instemming van de jongere en van zijn ouders met een "diversiemaatregel";
- instemming van de jongere en van zijn ouders;
- indien mogelijk, wordt rekening gehouden met de belangen van het slachtoffer;
- ondertekening van een protocolakkoord over het werk en het aantal uren vastgelegd door de parketmagistraat en de jongere met zijn ouders;
- uitvoering van de "diversiemaatregelen" door de jongere met plaatselijk pedagogische omkadering;
- sepot van het dossier.

Betrokken partijen :

- de afdeling "Jeugd" van het parket van de procureur des Konings (voorafgaande contacten, kennisgeving aan het slachtoffer,...);
- de jongere die een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd;
- de ouders van de jongere;
- de gemeente of, door haar tussenkomst, een vereniging (omkadering van de maatregel), die in het kader van het koninklijk besluit van 12 augustus 1994 in aanmerking komt voor indienstnemingen;
- pedagogische omkadering.

(...)

Verbintenissen vanwege de gemeenten of de verenigingen.

- De gemeenten of de verenigingen verbinden zich in de overeenkomst tot de voorbereiding en de omkadering van de personen die het voorwerp uitmaken van één of meerdere van de 4 types van maatregelen (artikel 1, lid 2, van het bovenvermelde koninklijk besluit).
  Zij verbinden er zich bovendien toe de overheden op de hoogte te houden die betrokken zijn bij de uitvoering van de maatregelen, overeenkomstig hetgeen hierboven werd uitgewerkt.
- In de overeenkomst moet de formulering van de verbintenissen van de gemeente t.a.v. de Staat dus voldoende duidelijk zijn, zonder afbreuk te doen aan de soepelheid die inherent is aan de verscheidenheid aan mogelijkheden, de plaatselijke noden, het aantal alternatieve gerechtelijke maatregelen, de duur en de aard van de projecten, ...
- De criteria voor de aanwervingen door de gemeenten zullen in de conventie worden vastgesteld op grond van het aantal werkuren van het personeel en van het aantal personen dat van deze maatregelen geniet.

De in overweging genomen criteria zullen al naargelang van de aard van de projecten verschillen. Zo zal er een verschil qua omkadering zijn tussen de dienstverleningsprojecten, de vormingsprojecten in groep of individueel en de behandelingsprojecten in groep of individueel.

* de dienstverleningsprojecten : permanente tewerkstelling van minimum 7 en maximum 12 dienstverleners gedurende minimum 800 uur/jaar om een voltijdse werknemer te kunnen aanwerven;

* de vormingsprojecten in groep : permanente vorming van minimum 7 en maximum 12 personen

gedurende minimum 400 opleidingsuren om een voltijdse werknemer te kunnen aanwerven;

* de geïndividualiseerde vormingsprojecten : opleiding van minimum 40 personen gedurende minimum 550 vormingsuren om een voltijdse werknemer te kunnen aanwerven;

* de behandelingsprojecten in groep : permanente behandeling van minimum 7 en maximum 12 dienstverleners gedurende 400 uren om een voltijdse werknemer te kunnen aanwerven;

* de geïndividualiseerde behandelingsprojecten : behandeling van minimum 40 personen gedurende minimum 550 uren om een voltijdse werknemer te kunnen aanwerven.

Deze criteria zijn voorzien voor de aanwerving van een voltijdse werknemer.

Er is eveneens de mogelijkheid om deeltijds personeel aan te werven. Een persoon kan worden aangeworven om werkzaam te zijn in projecten van verschillende aard. Daarbij wordt rekening gehouden met de hierboven vermelde criteria.
In functie van de aard van de voorstellen kunnen de gemeenten een voorstel doen tot aanwerving van personeel met verscheidene specificiteiten: maatschappelijk assistenten, straathoekwerkers, arbeiders, bedienden, leraren, ...

- Rekening houdend met de geleidelijke toepassing van de alternatieve gerechtelijke maatregelen moet jaarlijks 75 % van de doelstellingen worden bereikt tijdens de beginfase (die twee jaar in beslag neemt). Na deze twee jaar moet jaarlijks 90 % van de doelstellingen worden bereikt.
- De gemeente of de vereniging aangeduid door de gemeente moet jaarlijks een rechtvaardigingsnota waarin de doelstellingen van het project en het programma met de activiteiten vermeld staan, aan de evaluatiecommissie overmaken.
- De begunstigde gemeente of vereniging moet de werkings- en investeringskosten op zich nemen die met de aanwervingen gepaard gaan.
- De niet-naleving van de in de overeenkomst vermelde voorwaarden die de gemeente en het Ministerie van Justitie verbinden, kan leiden tot de opheffing van de betaling van de forfaitaire uitkering en tot de gedeeltelijke of zelfs volledige teruginning ervan (artikel 4, lid 2, van het voornoemde koninklijk besluit). Er moet herinnerd worden aan het feit dat het Rekenhof, naast de controles voorzien in het koninklijk

besluit van 26 april 1968, ter plaatse controles zal kunnen uitvoeren.

Verbintenissen vanwege het Ministerie van Justitie.

Na de ondertekening van de overeenkomst stelt artikel 5 van het koninklijk besluit dat, op verzoek van de Minister van Justitie, de kredieten die overeenstemmen met de forfaitaire tegemoetkoming waarin het contract voorziet, door de Minister van Binnenlandse Zaken ter beschikking van de gemeente gesteld worden, door tussenkomst van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke overheidsdienst.
(...)";

Overwegende dat de verwerende partij een exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt die wordt ontleend aan het gemis van belang van de verzoekende partij; dat ze aanvoert dat de bestreden circulaire moet worden gezien in het licht van de overeenkomst zoals bepaald in artikel 1 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1994 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de gemeenten een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van bijkomend burgerpersoneel belast met de begeleiding van alternatieve strafrechterlijke maatregelen, de criminaliteitspreventie en de opvang inzake drugverslaving, en dat de bestreden circulaire twee hoofddoelstellingen heeft : enerzijds de gemeenten inlichten over de rol die ze kunnen vervullen in de begeleiding van de bestaande alternatieve maatregelen, waaronder de diversiemaatregelen, en anderzijds bepalen welke gedragslijn de minister van Justitie zal volgen bij het vaststellen van het aantal aanvullende indienstnemingen de Staat voor een bepaald project kan financieren; dat ze stelt dat de verzoekende partij niet aantoont in welk opzicht die circulaire haar leden zou beletten hun werk te doen zonder de rechten van de jongeren te schenden;

Overwegende dat de verzoekende partij daartegen inbrengt dat ze een vereniging zonder winstoogmerk is en dat haar doel bestaat in "het groeperen van werkgevers van door de Franse Gemeenschap gesubsidieerde instellingen voor educatieve preventie in de zogenaamde gemeenschapssector van de "hulpverlening in open milieu" om de activiteit van die instellingen te bevorderen en te verdedigen, hun leden te vertegenwoordigen, hun belangen te verdedigen, alsook om wetenschappelijk onderzoek, opleiding en voorlichting te bevorderen" en dat "ze alle handelingen kan stellen die rechtstreeks of zijdelings met haar doel te maken hebben, en inzonderheid steun kan bieden en aandacht kan schenken aan soortgelijke activiteiten"; dat ze betoogt dat haar leden tot taak hebben "jongeren en hun familie de gespecialiseerde hulp te verlenen die in het kader van het decreet van 4 maart 1991 georganiseerd wordt en die tot doel heeft jongeren gelijke ontplooiingsmogelijkheden te bieden met het oog op de toegang tot een levenswijze die in overeenstemming is met de menselijke waardigheid (artikel 3 van het decreet van 4 maart 1991)", dat "artikel 2, § 1, van het besluit van 24 april 1995 van de Franse Gemeenschapsregering betreffende de erkenning van de diensten voor Hulpverlening in open milieu (" Aide en milieu ouvert " - AMO) en de toekenning van toelagen aan deze diensten bepaalt dat die diensten "preventieve hulp verlenen aan jongeren in hun leefmilieu en in hun betrekkingen met de sociale omgeving en dat de preventieve hulp noodzakelijkerwijs de individuele hulp en de gemeenschapsactiviteit, eventueel de collectieve actie omvat (...)"; dat ze inzonderheid preciseert dat "de leden van de FIPE op grond van hun educatieve en sociale opdracht er vooral voor moeten zorgen dat zowel de rechten als de plichten van jongeren op elk niveau van de hulpverlening worden geëerbiedigd en dat die doelstelling wordt omschreven in de wetsbepalingen van het decreet van 4 maart 1991 en in de verordeningsbepalingen van het besluit van 24 april 1995", dat "die bepalingen een nauw-

keurig wettelijk kader vormen voor het werk van de diensten voor hulpverlening in open milieu voor de jeugd : rechtsvormen, personeelsvoorwaarden, omschrijving van een project, verplichte erkenning, duidelijke beroepsethiek, doel van de hulpverlening, dekking door de verzekering ...", dat "de goedgekeurde circulaire aanleiding heeft gegeven tot een niet-officiële en enigszins informele regeling die naast de wettelijke regeling bestaat en waarop de waarborgen van het decreet van 4 maart 1991 ter bescherming van de rechten van de jongeren, de definitie van een pedagogisch project en de naleving van de beroepsethiek niet van toepassing zijn en dat gemeentelijke diversiediensten vaak worden opgericht onder leiding en toezicht van politiecommissarissen", dat "de jongere voor wie de dienstverlening bestemd is en die in contact komt met een straathoekwerker, niet kan weten of die straathoekwerker werkzaam is bij een dienst die is opgericht in het kader van de diversiemaatregelen (gedefinieerd door de Minister van Justitie), dan wel werkzaam is bij een "dienst voor hulpverlening in open milieu" (die voldoet aan de voorwaarden en de waarborgen die door de Franse Gemeenschap worden opgelegd)", dat "terwijl de opdrachten van de diensten voor hulpverlening in open milieu perfect omschreven zijn, de diensten die zijn opgericht in het kader van de diversiemaatregelen vaak onder toezicht van een politionele overheid staan, waarbij het de bedoeling is voor meer sociale controle te zorgen, zonder dat zij enige waarborg hoeven te bieden, dat "alles wat een jongere in moeilijkheden aan zulk een straathoekwerker vertelt, kan worden doorgegeven aan personen die zich niet aan de beroepsethiek van de diensten voor hulpverlening in open milieu hoeven te houden";

Overwegende dat het doel van de verzoekende partij in artikel 3 van haar statuten, zoals bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 juni 1989, als volgt wordt omschreven : "het groeperen van werkgevers

van door de Franse Gemeenschap gesubsidieerde instellingen voor educatieve preventie in de zogenaamde gemeenschapssector van de "hulpverlening in open milieu" om de activiteit van die instellingen te bevorderen en te verdedigen, hun leden te vertegenwoordigen, hun belangen te verdedigen, wetenschappelijk onderzoek, opleiding en voorlichting te bevorderen". Ze kan alle handelingen stellen die rechtstreeks of zijdelings met haar doel te maken hebben en inzonderheid steun bieden en aandacht schenken aan soortgelijke activiteiten"; dat uit het aldus omschreven doel blijkt dat dit doel zich beperkt tot het verdedigen van de belangen van de werkgevers van de educatieve instellingen, en niet van die van die instellingen zelf, en evenmin van die van de minderjarigen; dat verzoekster, bij ontstentenis van enig stuk uit het dossier dat het mogelijk maakt zulks vast te stellen, niet aantoont in welk opzicht de bepalingen van de bestreden handeling en inzonderheid de daarin vervatte "diversiemaatregelen" stellig en rechtstreeks indruisen tegen de belangen van de werkgevers van de educatieve instellingen; dat de exceptie moet worden aangenomen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 4.000 frank, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op twintig oktober 1900 negenennegentig door :

de HH.	CLOSSET,	kamervoorzitter,
	HANSE,	staatsraad,
	LEWALLE,	staatsraad,
	HARMEL,	griffier.

De Griffier, **De Voorzitter,**

P. HARMEL. **Ch.-L. CLOSSET.**

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**