CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.984 du 20 octobre 1999

A.73.040/VI-14.997

En cause : **l'Association sans but lucratif Ligue des droits de l'homme,**

ayant élu domicile chez
Me Vincent MACQ, avocat,
Verte voie 20
1348 Louvain-la-neuve,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de la Justice,

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 janvier 1997 par l'A.S.B.L. Ligue des droits de l'homme qui demande l'annulation "de la circulaire ministérielle «remplaçant la circulaire du 7 mars 1995 relative au recrutement par les communes de personnel supplémentaire pour l'encadrement des mesures judiciaires alternatives au sein du Plan Global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale», publiée au Moniteur belge du 29 novembre 1996";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me^ BEECKMAN de CRAYLOO, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 mars 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 22 septembre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 octobre 1999;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Kathleen GROSJEAN, loco Me Thierry MOREAU, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^me^ BEECKMAN de CRAYLOO, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la circulaire ministérielle du 12 septembre 1996 qui constitue l'acte attaqué énonce notamment que :

" Outre des préoccupations à dominante économique, le Plan global a prévu un ensemble de mesures relatives à la sécurité des citoyens. Il a fait l'objet de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales (articles 69 et 70, Moniteur belge, 31 mars 1994), complétée par la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (Moniteur belge, 23 décembre 1994).

Parmi les mesures contenues dans cette loi est notamment prévue à l'article 69, 2°, 2e tiret, la possibilité pour les communes de percevoir une allocation en vue de procéder à des recrutements supplémentaires servant à l'encadrement de mesures judiciaires alternatives.

Les communes peuvent utiliser le personnel recruté dans leurs propres services ou - à leur initiative - mettre tout ou une partie de ce personnel à la disposition d'une ou de plusieurs associations, qui ont déjà acquis une expérience dans l'encadrement de ces mesures.

Le chapitre 1er de l'arrêté royal du 12 août 1994 (Moniteur belge, 16 septembre 1994) organise la conclusion de ces conventions, fixe leur contenu et leur forme, et détermine les montants forfaitaires qui seront octroyés aux communes en fonction du type de personnel engagé en supplément.

Le plan global dont l'objectif prioritaire est de stimuler l'emploi permet, outre la mise au travail des personnes intéressées, de promouvoir l'application de quatre mesures judiciaires alternatives :

a) les travaux d'intérêt général et la formation dans le cadre de la loi sur la probation;

b) la médiation pénale ;

c) les mesures alternatives à la détention préventive;

d) les "mesures de diversion" pour les mineurs.

Les principaux objectifs de ces mesures judiciaires alternatives sont les suivants :

- améliorer la prise de conscience par les auteurs d'infractions des dommages directs et indirects causés par leur comportement à la qualité de la vie et lutter contre la banalisation de ces comportements;

- réduire le nombre et la durée de privations de liberté dans le cadre de la loi sur la détention préventive;
- éviter le sentiment d'impunité provoqué par une mesure de classement sans suite dans les cas qui exigent une réaction sociale organisée, sans pour cela recourir au prononcé et à l'exécution d'une courte peine de prison;
- offrir à ces personnes des possibilités de formation par la pratique d'une activité dans un contexte professionnel; - faciliter la réinsertion dans le tissu social de base des personnes ayant commis des faits d'une gravité moindre; - associer les autorités administratives locales à des initiatives crédibles tendant à la réduction de la criminalité;
- réparer de façon significative le préjudice matériel et moral à la fois sur le plan personnel et sur celui de la Société et garantir les droits de la victime;
- diminuer la récidive.

La présente circulaire a donc pour objet d'inviter les communes à introduire des propositions dans ce domaine.

Avant d'aborder le rôle des communes dans ce cadre, sont présentées ci-dessous les quatre mesures judiciaires alternatives susmentionnées.

a) Les travaux d'intérêt général et la formation dans le cadre de la loi sur la probation.

Base légale : loi du 10 février 1994 (Moniteur belge, 27 avril 1994)modifiant la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation et l'arrêté royal du 6 octobre 1994 portant les mesures d'exécution concernant les travaux d'intérêt général et la formation (Moniteur belge, 15 octobre 1994).

Nature de la mesure.

(...)

b) La médiation pénale.

Base légale : loi du 10 février 1994 (Moniteur belge, 27 avril 1994)organisant une procédure de médiation pénale et l' arrêté royal du 24 octobre 1994 portant les mesures d' exécution concernant la procédure de médiation pénale (Moniteur belge, 1 novembre 1994).

Nature de la mesure.

(...)

c) Les mesures alternatives à la détention préventive.

Base légale : article 35 et suivants de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive (Moniteur belge, 14 août 1990).

Nature de la mesure.

(...)

d) Les mesures alternatives à la saisine du juge de la jeunesse, dites "mesures de diversion".

Nature de la mesure.

Décision du procureur du Roi (parquet de la jeunesse) de ne pas donner de suite à un fait qualifié infraction si le mineur accepte d'exécuter une "mesure de diversion", comme la réparation du dommage, l'exécution d'un petit travail bénévole au profit de la communauté, ou la participation à une mesure ayant un effet socio-éducatif.

Etapes principales.

- mise au point de modules d'activité;
- convocation du jeune et de ses parents par le parquet en vue d'obtenir l'accord du jeune et de ses parents sur une "mesure de diversion";
- accord du jeune et de ses parents;
- tenir compte, si possible, des intérêts de la victime.
- signature d'un protocole d'accord sur le travail et le nombre d'heures fixés par le parquet, le jeune et ses parents;
- réalisation des "mesures de diversion" par le jeune dans le cadre d'un encadrement pédagogique local;
- classement du dossier.

Parties concernées.

- la section "Jeunesse" du parquet du procureur du Roi (contacts préalables, information de la victime,...);
- le jeune ayant commis des faits qualifiés infractions;
- les parents du jeune;
- la commune, ou à son intervention, l'association (encadrement de la mesure), qui bénéficieront de recrutements dans le cadre de l'arrêté royal du 12 août 1994 susmentionné;
- l'encadrement pédagogique.

(...)

Engagement des communes ou des associations.

- Les communes ou les associations s'engagent dans la convention à préparer et à encadrer les personnes faisant l'objet d'un ou plusieurs types de mesures (article 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal susmentionné).
  Elles s'engagent en outre à tenir les autorités judiciaires concernées informées de l'exécution des mesures conformément à ce qui a été développé plus haut.
- Dans la convention, la formulation des engagements de la commune vis à vis de l'Etat doit donc être suffisamment précise tout en respectant la souplesse inhérente à la diversité des possibilités et des besoins locaux, du nombre de mesures judiciaires alternatives, de leur durée, de la nature des projets, ...
- Les critères selon lesquels les engagements de communes pourront avoir lieu seront fixés dans la convention sur la base du nombre d'heures de prestations de travail du personnel et sur le nombre de personnes bénéficiant de ces mesures.

Les critères retenus différeront selon la nature des projets. Ainsi, il y a une différence dans le type d'encadrement entre les projets de prestations de travaux d'intérêt général, les projets de formation en groupe ou individualisés et les projets thérapeutiques

en groupe ou individualisés.

* projets de travaux d'intérêt général : prise en charge de façon permanente de 7 prestataires minimum et de 12 maximum pendant une durée minimum de 800 heures par an pour pouvoir recruter un travailleur à temps plein;

* projets de formation en groupe : former de façon permanente 7 personnes minimum et 12 maximum pendant une durée minimum de 400 heures de cours pour pouvoir recruter un travailleur à temps plein;

* projet individualisés de formation : un minimum de 40 personnes à former pendant 550 heures de cours minimum pour pouvoir recruter un travailleur à temps plein;

* projets thérapeutiques en groupe : prendre en charge de façon permanente 7 personnes minimum et 12 maximum pendant une durée de 400 heures pour pouvoir recruter un travailleur à temps plein;

* projets thérapeutiques individualisés : un minimum de 40 personnes à prendre en charge pendant 550 heures minimum pour pouvoir recruter un travailleur à temps plein.

Ces critères sont prévus pour le recrutement d'un travailleur à temps plein.

La possibilité de recruter du personnel à temps partiel existe. Une personne peut être recrutée dans des projets de nature différente. Il est alors tenu compte des critères mentionnés ci-dessus.
En fonction de la nature des propositions, les communes peuvent proposer le recrutement de personnel avec des spécificités diverses : assistants sociaux, éducateurs de rue, ouvriers, employés, enseignants,...

- Tenant compte de l'application progressive des mesures judiciaires alternatives, il convient que, pendant la phase de démarrage de ces mesures, soit une durée de deux années, 75 % des objectifs soient atteints annuellement. Après ces deux années, il faut annuellement atteindre 90 % des objectifs.
- La commune ou l'association désignée par la commune doit, annuellement, transmettre à la commission d'évaluation et de suivi une note justificative dans laquelle doivent figurer les objectifs du projet et le programme des activités.
- La commune ou l'association bénéficiaire doit prendre en charge les frais de fonctionnement et d'investissement liés à ces recrutements.
- Le non-respect des conditions mises dans la convention liant la commune et le Ministre de la Justice peut entraîner la suppression du paiement de l'intervention forfaitaire et la récupération partielle voire entière de l'intervention (article 4, alinéa 2, de l'arrêté

royal précité). Il faut rappeler qu'outre les contrôles prévus par l'arrêté royal du 26 avril 1968, la Cour des comptes pourra effectuer des contrôles sur place.

Engagements du Ministère de la Justice.

Après la signature de la convention, l'article 5 de l'arrêté royal dispose qu'à la requête du Ministre de la Justice, les crédits correspondants à l'intervention forfaitaire prévue par la convention sont mis à la disposition de la commune par le Ministre de l'Intérieur, et à l'intervention de l'Office National de Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales.
(...)";

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt de la requérante; qu'elle soutient que, selon celle-ci, l'acte attaqué viole l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 ainsi que l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ce qui lui donne intérêt à en poursuivre l'annulation puisque, selon l'article 3 de ses statuts, elle a pour objet "de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité" et de défendre "les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques" et qui ont été proclamés notamment "par la Convention européenne pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950 (...)"; que cette prétendue violation fait l'objet de son premier moyen; que dès lors que ce premier moyen n'est pas fondé, la requérante est sans intérêt à agir;

Considérant qu'à l'évidence, comme le soutient la partie adverse, l'exception est liée au premier moyen de la requête, les autres moyens n'alléguant la violation d'aucune disposition qui serait relative à des droits fondamentaux dont la requérante prétend assurer la défense en vertu de ses statuts;

Considérant que, par ledit premier moyen, la requérante fait valoir qu'en tant qu'elle organise des mesures de diversion à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction, la circulaire attaquée viole l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que l'article 40, § 2, b), de la Convention internationale des droits de l'enfant du 2 septembre 1989, le point d) de cette circulaire ne précisant pas "la manière selon laquelle les droits fondamentaux consacrés par ces dispositions seront respectés", étant "muette quant aux possibilités qu'a le mineur de se faire assister d'un défenseur, d'avoir accès à son dossier ou à tout le moins d'être informé avec précision de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui, d'introduire un recours contre la décision du procureur du Roi, d'être assuré du caractère impartial du membre du parquet qui serait susceptible d'agir en tant que juge et partie, d'être présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité soit légalement établie, de ne pas être contraint de s'avouer coupable ...";

Considérant que la requérante reste en défaut d'établir que, soit par l'ensemble de ses dispositions, soit par l'une ou l'autre de celles-ci, l'acte attaqué irait à l'encontre des instruments internationaux cités au moyen; qu'elle se borne à reprocher à la circulaire attaquée "de ne pas préciser la manière dont les droits fondamentaux consacrés par ces dispositions seront respectés"; que rien n'obligeait la partie adverse à apporter ces précisions dans l'acte attaqué; qu'on ne peut déduire de son silence à cet égard qu'elle ait eu l'intention de méconnaître ou de restreindre les droits fondamentaux des personnes concernées; que le moyen ne peut être retenu; que, consécutivement, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse doit être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIe chambre, le vingt octobre 1900 nonante-neuf par :

MM. CLOSSET, président de chambre,
HANSE, conseiller d'Etat,
LEWALLE, conseiller d'Etat,
HARMEL, greffier.

Le Greffier, Le Président,

P. HARMEL. Ch.-L. CLOSSET.