

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.985 du 20 octobre 1999

A.72.958/VI-14.994

En cause : **l'Association sans but lucratif
"Fédération des équipes mandatées en milieu
ouvert (F.E.M.M.O.)"**,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

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, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 23 janvier 1997 par l'A.S.B.L. "Fédération des équipes mandatées en milieu ouvert (F.E.M.M.O.)" qui demande l'annulation "de la circulaire prise par le Ministre de la Justice, le 12 septembre 1996, 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, ou, tout au moins, de son point d) les mesures alternatives à la saisine du juge de la Jeunesse, dites «mesures de diversion»";

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 9 avril 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 SAMBON, 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 attaquée énonce notamment ce qui suit :

" 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 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 excipe de l'irrecevabilité de la requête notamment en ce que la requérante n'établit pas que l'acte attaqué porterait atteinte aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en raison de son objet social;

Considérant que la requérante objecte que sa mission est :

"de fournir aux jeunes et à leur famille l'aide spécialisée organisée par le décret du 4 mars 1991. Cette aide tend à permettre aux jeunes de se développer dans des conditions d'égalité de chances en vue de son accession à une vie conforme à la dignité humaine (article 3 du décret du 4 mars 1991)";

que "l'article 2, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 avril 1995 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide en milieu ouvert précise que les services d'aide en milieu ouvert ont «pour activité l'aide préventive au bénéfice des jeunes dans leur milieu de vie et dans leur rapport avec l'environnement social. L'aide préventive comporte nécessairement l'aide individuelle et l'action communautaire, éventuellement l'action collective (...)»";

que "dans leur mission éducative et sociale, les membres de la FEMMO ont particulièrement comme obligation de faire en sorte que les jeunes voient tant leurs obligations que leurs droits respectés à tous les niveaux d'intervention. Cet objectif est défini par les dispositions législatives du décret du 4 mars 1991 et les dispositions réglementaires de l'arrêté du 24 avril 1995. Ces normes définissent un cadre légal précis à l'intervention des services d'aide à la jeunesse en milieu ouvert : formes juridiques, conditions relatives au personnel, définition d'un projet, obligation d'agrément, obligation déontologique précise, finalité d'intervention, couverture assurantielle A côté de ce régime légal se met en oeuvre, par le fait de la circulaire adoptée, un système parallèle et quelque peu informel car non assujetti à l'ensemble des garanties du décret du 4 mars 1991 sur le plan de la protection des droits des jeunes, de la définition d'un projet pédagogique, du respect de l'obligation déontologique. Souvent des services communaux de diversion sont créés sous la direction - et le contrôle - de commissaires de police. Le destinataire de l'aide à la jeunesse rencontrant dans son parcours un éducateur de rue est dans l'impossibilité d'identifier si celui-ci ressort(it) à la filière «service de diversion» (définie par le Ministre de la Justice) ou (à) la filière «service d'aide en milieu ouvert» (répondant aux conditions et garanties imposées par la Communauté française). Alors que ces derniers voient leur mission parfaitement définie, les premiers se trouvent souvent sous le contrôle d'autorités de police avec une finalité de contrôle social renforcé sans aucune garantie. Les propos qu'un jeune en difficulté pourrait adress(er) à un tel éducateur de rue pourraient être communiqués à d'autres personnes sans garantie déontologique (...)";

Considérant qu'aux termes de l'article 3 de ses statuts, publiés aux annexes du Moniteur belge du 29 juillet 1986, la requérante "a pour objet principal la défense des intérêts, la promotion et la représentation

des pratiques mises en oeuvre dans le cadre des articles 2, 31, § 2, 37, § 2, litt. b, c, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et conventionnée comme telle par la Communauté française. Ses objectifs généraux visent également à favoriser et à promouvoir l'étude, la recherche et la formation en liaison avec les problèmes rencontrés par les différents types d'action dans le cadre de l'aide sociale aux jeunes et familles en difficulté. Elle peut viser tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet";

Considérant que l'article 2 de la loi du 8 avril 1965, précitée, qui a trait aux compétences du comité de protection de la jeunesse, a été abrogé, pour la Communauté française, par article 62, § 1er, du décret du 4 mars 1991, et que l'article 31, qui a trait à l'assistance éducative, a été abrogé par l'article 62, § 3, du même décret; que l'article 37, § 2, litt. b) et c), inchangé, a trait aux mesures qui peuvent être décidées par le tribunal de la jeunesse;

Considérant que, faute de l'avoir prévu dans la disposition de ses statuts qui définit son objet social, c'est à tort que la requérante soutient que celui-ci porte sur l'aide spécialisée prévue par le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse et par l'arrêté du 24 avril 1995 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide en milieu ouvert; qu'elle reste en défaut d'établir que cette mission serait identique ou analogue à celle qui était prévue par les dispositions, aujourd'hui abrogées, en tout ou en partie, de la loi du 8 avril 1965, précitée, qui servent à la définition de son objet statutaire;

Considérant qu'en ce qui concerne l'activité visée au point d) de la circulaire attaquée, c'est-à-dire les "mesures de diversion", le conseil de la requérante a déclaré à l'audience que sa cliente n'exerçait pas pa-

reille activité et qu'elle n'entendait pas modifier ses statuts pour pouvoir l'exercer;

Considérant que les "mesures de diversion" prévues au point d) de la circulaire attaquée sont prises avant la saisine du juge de la jeunesse; qu'elles ne sont ni exclusives de ni incompatibles avec celles qui, selon la requérante, relèvent de son activité;

Considérant que, plus fondamentalement, le seul reproche adressé par la requérante à la circulaire attaquée tient à un prétendu défaut de garantie déontologique des services de diversion qu'elle prévoit; qu'il y va d'une pure hypothèse, qui n'est étayée par aucun élément de fait;

Considérant, dès lors, que la requérante n'établit pas que la circulaire attaquée porte atteinte aux intérêts correspondants à son objet statutaire; que l'exception d'irrecevabilité doit être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

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 VI^e 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.