CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 82.986 du 20 octobre 1999

A.73.012/VI-14.995

En cause : **1. l'A.S.B.L. "LE G.A.L.O.P.",**
2. L'A.S.B.L."LE PRISME",
3. BOUVEZ France,
4. BOGAERTS Clément,
représenté par son père
BOGAERTS Christian,

ayant élu domicile chez
Mes David RENDERS et
Benoît CAMBIER, avocats,
rue Jean-Baptiste Meunier 22
1050 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 par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1997 par l'A.S.B.L. "Le G.A.L-.O.P.", l'A.S.B.L. "Le Prisme", France BOUVEZ et Clément BOGAERTS qui demandent "l'annulation de la circulaire du 12 septembre 1995 «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 social(e)», 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, Mes David RENDERS et Benoît CAMBIER, avocats, comparaissant pour les parties requérantes 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 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 soulève une exception d'irrecevabilité prise du défaut d'intérêt des requérants; qu'elle affirme qu'aux termes de leurs statuts respectifs, la première requérante a pour objet "l'organisation de services oeuvrant dans le cadre de l'aide aux personnes et/ou de la protection de la jeunesse", et la deuxième, d'"organiser les prestations éducatives et/ou philanthropiques ordonnées par les autorités compétentes telles qu'elles sont définies par le projet pédagogique de l'association"; qu'en ce qui concerne le troisième requérant, elle affirme que celui-ci déclare agir en qualité de criminologue auprès d'un service de prestations éducatives ou philanthropiques et le quatrième comme mineur d'âge; qu'elle reproche aux requérants de rester en défaut d'établir en quoi l'acte attaqué affecterait leur activité ou serait de nature à les concerner autrement que de façon hypothétique;

Considérant que les deux premières requérantes répliquent que les A.S.B.L. "Le G.A.L.O.P." et "Le prisme" sont deux services de prestations éducatives ou philanthropiques, dont la mission est fixée par l'article 37, § 2, 2, b, de la loi du 8 avril 1965 sur la protection

de la Jeunesse; qu'elles font valoir que, dès lors que la circulaire litigieuse permet au Parquet de la jeunesse de décider de ne pas donner suite à un fait qualifié d'infraction lorsque le mineur accepte d'exécuter une mesure de diversion, les dossiers que les services de prestations éducatives ou philanthropiques auraient eu à traiter sur ordonnance du juge de la jeunesse le seront par d'autres services sur mandat du parquet; que, selon elles, l'application de l'acte attaqué aura donc comme conséquence de réduire le nombre de jeunes délinquants que les deux premières requérantes ont pour mission d'accompagner et, par suite, de leur faire perdre les conditions de leur agrément et de leur subsidiation par la Communauté française; que, pour sa part, Madame France BOUVEZ fait valoir que travaillant au sein de l'A.S.B.L. "L'escale", qui est également un service de prestations éducatives ou philanthropiques, elle se trouve menacée dans son emploi pour les mêmes raisons; que Clément BOGAERTS affirme, quant à lui, que comme mineur d'âge, il pourrait se voir appliquer l'acte attaqué et qu'il a dès lors un intérêt suffisant à en demander l'annulation;

Considérant, quant aux deux premières requérantes, que l'intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué dont elles se prévalent est purement matériel, étant que son application est de nature à réduire ou à supprimer les subventions que leur octroie la Communauté Française; que force est de constater qu'à défaut d'établir que l'application de l'acte attaqué aurait effectivement mis leur agrément en péril ou déterminé une baisse de leur activité, ces requérantes se bornent à faire état d'un intérêt purement hypothétique; qu'il en est de même de la troisième requérante; que, quant au quatrième requérant, il faut constater que la circulaire attaquée est relative notamment aux mesures qui peuvent être prises à l'égard de mineurs délinquants; qu'il ne résulte ni du dossier ni des explications données à l'audience que ce requérant serait dans cette situation; que, sauf à reconnaître au recours

le caractère d'une action populaire, il s'impose de reconnaître que le quatrième requérant n'a pas un intérêt certain, direct et personnel au recours;

Considérant que l'exception tirée du défaut d'intérêt des requérants doit être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 16.000 francs, sont mis à charge des requérants.

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.