

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 25 novembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

- 1° un avant-projet de loi "modifiant certaines dispositions du Code judiciaire et transférant certains membres du personnel en service auprès des parquets ou attachés à une commission de probation" (L. 28.495/4);

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 25 november 1998 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

- 1° een voortonwerp van wet "tot wijziging van sommige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek en tot overplaatsing van sommige personeelsleden in dienst bij de parketten of verbonden aan en probatiecommissie" (L. 28.495/4);

2° un avant-projet de loi "modifiant certaines dispositions du Code pénal, du Code d'Instruction criminelle, de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de Procédure pénale, de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, remplacée par la loi du 1er juillet 1964, de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, de la loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle et modifiant la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, remplacée par la loi du 1er juillet 1964" (L. 28.496/4),

a donné le 30 novembre 1998 l'avis suivant :

2° een voorontwerp van wet "tot wijziging van sommige bepalingen van het Strafwetboek, van het Wetboek van Strafvordering, van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering, van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964, van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probation, van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis, van de wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964" (L. 28.496/4),

heeft op 30 november 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Les lettres de demande d'avis s'expriment en des termes quasi identiques; la motivation de l'urgence la plus développée est celle de la lettre concernant l'affaire L. 28.496/4, libellée comme suit :

"Voorliggend voorontwerp van wet betreft de uitvoering van meerdere vroegere beslissingen van de Regering inzake de herstructurering van de parajustitiële diensten binnen de organisatie van de Justitie, de hervormingen van de psycho-sociale diensten bij de strafinrichtingen en de reorganisatie van de rechtshulp.

Rekening houdend met allerlei praktische en organisatorische problemen, en vanuit een bekommernis om te komen tot een functioneel en optimaal werkende dienstverlening werd op 29 april 1997 beslist tot de oprichting binnen het Ministerie van Justitie en meer bepaald bij het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie, van een specifieke bestuursafdeling voor de externe parajustitiële diensten. Het is inderdaad de bedoeling dat deze nieuwe afdeling, Dienst Justitiehuisen genaamd, alle ambtenaren zal omvatten die zullen worden ingezet voor het sociaal werk extra muros : alle assistenten die werkzaam zijn in de probatie, het extern penitentiair maatschappelijk werk, de dienstverlening, de vrijheid onder voorwaarden, de bemiddeling in strafzaken, de wet op het sociaal verweer, het slachtofferonthaal en de burgerrechtelijke opdrachten.

Alle medewerkers van de Justitie die voorheen op een of andere wijze met de voormelde taken werden belast, hetzij op het Centraal Bestuur, hetzij in één of andere buitendienst van het Departement, hetzij binnen de gerechtelijke diensten, zullen worden overgeplaatst naar de Dienst Justitiehuisen. Op het niveau van ieder gerechtelijk arrondissement zal deze dienst

.../...

over een plaatselijke vertegenwoordiging beschikken via de lokale Justitiehuisen.

Alle personeelsleden van de Dienst Justitiehuisen zullen eenzelfde statuut krijgen dat bij Koninklijk besluit wordt bepaald. Het sociaal werk zal zodoende worden uitgeoefend door de Justitieassistent die zal belast worden met één van de vele opdrachten die aan het Justitiehuis worden toevertrouwd. Dit enig statuut van de betrokken ambtenaren laat ook toe hen op flexibele wijze in te zetten volgens de specifieke noden die zich in elk van de sectoren van het sociaal werk zullen manifesteren.

De overplaatsing van het personeel dat vandaag nog werkzaam is binnen de gerechtelijke diensten (in de bemiddeling in strafzaken, in het slachtofferonthaal, voor de probatie), vereist dat een aantal statutaire bepalingen die nu nog in het Gerechtelijk Wetboek zijn opgenomen, uit dit Wetboek worden geschrapt. Dit is het voorwerp van een eerste wetsontwerp dat bij een afzonderlijk schrijven aan de Raad voor advies is voorgelegd.

Het voorliggend voorontwerp van wet bevat een reeks technische bepalingen die tot doel hebben het principe van de Dienst Justitiehuisen bij het Ministerie van Justitie in te schrijven in het Wetboek van Strafvordering voor wat de problematiek van de strafbemiddeling betreft (artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering) alsook voor het slachtofferonthaal (artikel 3bis van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering). Hetzelfde wetsontwerp bevat verder een reeks technische wijzigingen die de terminologische wijzigingen aanbrengen ten einde het eenvormig statuut van de ambtenaar van het Justitiehuis te kunnen bewerkstelligen. Zo worden ondermeer de benamingen "probatieassistent" en/of "maatschappelijk assistent" vervangen door "ambtenaar van de Dienst Justitiehuisen".

Tenslotte wordt bij dit wetsontwerp eveneens de term "huis van Justitie" geschrapt in een reeks artikelen van het Wetboek van Strafvordering en van het Strafwetboek als een categorie van strafinrichting. Binnen de organisatie van de Strafinrichtingen wordt deze benaming immers al zeer lang niet meer gebruikt en

.../...

is het bijgevolg aangewezen ze eveneens uit de wetteksten te verwijderen teneinde elke verwarring met het nieuwe concept van het Justitiehuis te vermijden.

Uit het voorgaande kan zonder twijfel worden afgeleid dat deze hervorming een omvangrijke herstructurering vereist van de Administratie van de Justitie die weliswaar vanaf 29 april 1997 reeds is gestart, doch evenwel slechts op basis van voorlopige richtlijnen en feitelijke maatregelen, en die nu met hoogdringendheid dient te worden uitgebouwd op wettelijke en reglementaire gronden.

Vooreerst werd het geheel van het sociale werkveld intra en extra muros in kaart gebracht ten einde, overeenkomstig de besluiten van de parlementaire onderzoekscommissie, de noden te kunnen definiëren. Eind 1997 werd vervolgens als pilootproject het Justitiehuis Kortrijk geopend, gevolgd begin 1998 door een tweede experiment in Charleroi. Deze pilootprojecten hebben toegelaten de werking op het terrein van zo'n Justitiehuis te bestuderen en de nodige conclusies te trekken voor de uitwerking van de noodzakelijke regeling.

Anderzijds werden binnen de Administratie de voorbereidende werkzaamheden verder gezet voor de uitbouw van de Dienst Justitieuizen zowel op het niveau van het centraal bestuur als voor de buitendiensten per ressort van het Hof van beroep en per gerechtelijk arrondissement. Zo werd ondermeer gewerkt aan de omschrijving van de monografieën van de verscheidene functies, aan de opsplitsing van het beschikbare personeel binnen en buiten de strafinrichtingen, aan de uitbouw van een meerjarenplan voor de versterking van de diensten. Ook werd een wetsontwerp ingediend tot regeling van de eerstelijnsrechtshulp die zal worden verstrekt vanuit de Justitieuizen.

Nu dat een en ander ook is goedgekeurd in het meerjarenplan 1998-2000 voor Justitie en Veiligheid, kan een aanvang worden genomen met de uitwerking van de voormelde noodzakelijke wettelijke en reglementaire basis voor deze organisatiestructuur.

.../...

Het voorliggend wetsontwerp is inderdaad slechts de eerste stap in een lang herstructureringsproces dat zal vervolgd worden door een reeks reglementaire bepalingen die de personeelsformaties, de statuten en organisatievormen van deze ambtenaren binnen de Dienst Justitiehuisen zullen bepalen. Zonder de voorliggende wetswijziging kan evenwel niet van start worden gegaan met de andere teksten.

Het is daarom absoluut vereist dat deze wetswijziging zo spoedig mogelijk en alleszins nog voor de ontbinding van het Parlement kan worden goedgekeurd. Verder is het vereist dat dit wetsontwerp door de Koning snel bij het Parlement wordt ingediend, zodat Hij de procedure voor de wijziging van de reglementaire teksten kan aanvangen in het verlengde van de beslissingen genomen via de voorliggende wetswijziging. Op die wijze kunnen de beide wegen van de herstructurering op gelijklopende basis worden afgewerkt.

Deze spoedeisende behandeling van alle formele en materiële regelgeving zal zodoende toelaten aan de voor de rechtsonderhorige zo belangrijke en lang verwachte instelling van de Justitiehuisen een wettelijke basis te geven."

*

* *

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

I. OBSERVATIONS COMMUNES AUX DEUX PROJETS

A. Ainsi que l'indiquent l'exposé des motifs et les lettres de demande d'avis, les avant-projets de loi examinés ont pour principal objectif de créer des maisons de justice

.../...

en tant que services du ministère de la Justice et de mettre à la disposition de ces maisons de justice certains agents qui dépendent actuellement, soit du Ministre de la Justice, soit du pouvoir judiciaire.

Il s'agit principalement des assistants de médiation et des conseillers en médiation intervenant dans le cadre de la médiation pénale, des assistants de probation chargés de veiller à l'exécution des conditions fixées par la décision judiciaire imposant une mesure probatoire, des assistants de justice chargés de la tutelle sociale dans le cadre de la libération conditionnelle, des assistants de justice qui en vertu de l'article 3bis du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle prêtent assistance aux magistrats dans la guidance des personnes engagées dans des procédures judiciaires, des agents chargés de la tutelle médico-sociale dans le cadre de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, remplacée par la loi du 1er juillet 1964, ainsi que des assistants sociaux attachés à certaines juridictions.

Le but recherché est d'assurer une meilleure coordination de ce "secteur parajudiciaire".

L'exposé des motifs de chaque projet indique à ce propos que :

"Depuis la réforme de l'Etat, les Communautés et les Régions ont également pris des initiatives similaires dans le cadre de leurs compétences mais dans des matières qui touchent au domaine judiciaire, notamment les organismes et les comités d'aide à la jeunesse, les

.../...

centres d'aide aux victimes, les services sociaux près les tribunaux de la jeunesse, la médiation en matière de divorce, les centres d'aide sociale aux justiciables, ...".

L'exposé des motifs poursuit en soulignant que :

"... il est essentiel que ce «secteur parajudiciaire» forme un tout. Il est important de supprimer la dispersion de ce secteur de la justice et d'en améliorer l'accès. Il faut pour cela que les mentalités changent. Pour y parvenir, les mesures nécessaires doivent être prises de manière à favoriser la coopération, tant sur le plan organisationnel que méthodologique. La transparence est également indispensable vis-à-vis du mode extérieur ...

C'est pourquoi, le 30 août 1996, le Gouvernement a décidé de créer des maisons de justice, à raison d'une par arrondissement judiciaire. Il s'agit là d'une des mesures visant à améliorer l'efficacité de la justice, à optimiser l'approche humaine et à accroître l'accessibilité. En plus de réunir les services parajudiciaires, la maison de justice jouera un rôle important dans la coordination et la promotion de mesures judiciaires alternatives et servira de point de contact pour les citoyens."

Tel qu'il est rédigé, l'exposé des motifs pourrait être interprété comme exprimant la volonté du Gouvernement fédéral de réorganiser l'ensemble du secteur et d'être ainsi amené à interférer dans des initiatives prises par les entités fédérées.

Interrogé à ce propos, le fonctionnaire délégué a expliqué que telle n'était pas l'intention de l'auteur du projet.

.../...

La volonté, à plus long terme, est, au contraire, de conclure des accords de coopération avec les entités fédérées afin que celles-ci puissent participer au fonctionnement de ces maisons de justice dans le cadre notamment d'une politique d'aide sociale. Cette aide sociale peut être complémentaire à l'aide qu'apportera la maison de justice dans le cadre de la politique criminelle.

Il apparaît cependant que la section de législation du Conseil d'Etat a déjà été saisie récemment de projets de loi portant assentiment à des accords de coopération conclus, d'une part, entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande (1) et, d'autre part, entre l'Etat fédéral et la Communauté française et la Région wallonne (2), en matière d'assistance aux victimes.

Ces accords de coopération expriment la volonté de coordonner les initiatives du pouvoir fédéral et des Communautés dans le domaine de l'assistance aux victimes ayant subi un préjudice moral ou matériel à la suite d'une infraction à la loi pénale.

Cette volonté se traduit notamment, pour ce qui concerne l'accord entre l'Etat fédéral, la Communauté française et la Région wallonne, par la mise en place dans chaque arrondissement judiciaire d'un conseil d'arrondissement pour une politique en faveur des victimes. Ce conseil traite, entre autres, les questions, problèmes, mesures et

(1) Voir l'avis n° 27.568/3.

(2) Voir les avis n°s 27.814/4, 27.864/4 et 27.987/4.

initiatives en matière de politique en faveur des victimes. Il sera composé, en vertu de l'article 13, § 3, 6°, de l'accord de coopération, du directeur de la maison de justice de l'arrondissement.

Dans le même ordre d'idée, la section de législation du Conseil d'Etat a eu à examiner un avant-projet de loi (1) ainsi qu'un avant-projet de décret de la Communauté flamande (2) portant respectivement assentiment à un accord de coopération relatif à l'accompagnement et au traitement des délinquants sexuels, dans le cadre notamment de la loi du 5 mars 1998 relative à la libération conditionnelle et modifiant la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, remplacée par la loi du 1er juillet 1964, ainsi que de la loi du 13 avril 1995 relative aux abus sexuels à l'égard des mineurs.

Cet accord entend notamment définir le rôle des assistants de justice intervenant dans le cadre de cette problématique.

Enfin, il convient encore de signaler l'existence d'un accord de coopération du 28 février 1994 entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande relatif à l'aide sociale dispensée aux détenus en vue de leur intégration sociale (3). Cet accord met l'accent sur le travail de collabo-

(1) Voir l'avis n° 28.142/3.

(2) Voir l'avis n° 28.061/3.

(3) Publié au Moniteur belge du 18 mars 1994, p. 6727.

ration entre le service social d'exécution des décisions judiciaires du ministère de la Justice et les services d'aide sociale aux justiciables agréés par le Gouvernement flamand sur la base de l'article 5, § 1er, II, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui dispose que les Communautés sont compétentes pour l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale.

Il résulte de l'ensemble de ces accords de coopération une volonté de clarifier les compétences de l'Etat fédéral et des Communautés dans ces différents domaines.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le rôle exact des maisons de justice par rapport aux structures résultant de ces différents accords de coopération, dans la mesure où les agents du ministère de la Justice visés par ces différents accords sont, pour la plupart, ceux là-mêmes qui exerceront leurs fonctions au sein des maisons de justice.

L'exposé des motifs devrait, sur ce point, éclairer le Parlement.

B. Par ailleurs, certaines dispositions en projet concernent les services sociaux qui aident les magistrats dans le cadre de procédures civiles. Il en est ainsi de l'article 20 du projet L. 28.495/4 qui modifie l'article 1280, alinéa 3, du Code judiciaire, lequel prévoit que, dans le cadre d'une procédure en divorce, le juge statuant en référé ou le procureur du Roi peut prendre "à l'intervention du service social compétent, tous renseignements utiles concernant la situation morale et matérielle des enfants".

.../...

Quant à l'article 22 du projet L. 28.496/4, il modifie l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse qui permet au tribunal de la jeunesse de s'adresser à un service social compétent pour qu'il procède à une étude sociale relative à un mineur.

Les modifications en projet ont pour objectif que ces services sociaux, actuellement organisés par les Communautés, soient désormais des services relevant des maisons de justice et donc relevant de la compétence de l'Etat fédéral.

Les magistrats ayant recours à ces enquêtes sociales ne pourront plus en conséquence faire appel à un service communautaire.

Les commentaires consacrés à ces deux dispositions en projet font état d'une décision du 2 avril 1996 du Comité de concertation.

Cette décision qui a été communiquée au Conseil d'Etat prévoit que :

"Le Comité de concertation confirme que la compétence relative aux études sociales ordonnées par les tribunaux dans le cadre de procédures civiles, est fédérale. Il prend acte du fait que les tribunaux peuvent recourir à l'expertise des services compétents de chacune des communautés.

Une concertation entre le Ministre de la Justice et les Gouvernements des Communautés aura lieu pour déterminer les modalités de prise en charge par l'autorité fédérale des frais occasionnés par ces missions."

.../...

Elle a été rendue à la suite d'un conflit entre la Communauté française et l'Etat fédéral à propos de la prise en charge sur le plan financier des enquêtes sociales demandées par des magistrats soit sur la base de l'article 1280 du Code judiciaire, soit sur celle de l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, et menées par les services de protection judiciaire mis en place par le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.

Par une circulaire, la Ministre-Présidente a décidé qu'à partir du 1er janvier 1996, les services de protection judiciaire ne pourront plus réaliser les études sociales précitées demandées par les tribunaux dans le cadre de procédures civiles.

Elle s'est exprimée en ces termes lors d'une interpellation au Conseil de la Communauté française (1) :

"Les lois de réformes institutionnelles ont attribué aux Communautés des compétences très vastes en matière d'aide à la jeunesse. Toutefois, ces compétences ne recouvrent pas les règles de droit civil, les règles de droit pénal, l'organisation des juridictions de la jeunesse et la détermination des mesures prises à l'égard des jeunes délinquants.

(1) Voir en ce sens l'interpellation de M. Snappe à Mme L. Onkelinkx, Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française concernant "les études sociales demandées par les tribunaux dans le cadre de procédures civiles", C.R.I., n° 8, sess. 1995-1996, séance du mercredi 7 février 1996, pp. 44 à 46.

En ce qui concerne les références légales qui attribueraient la réalisation des missions civiles, de manière spécifique, au service de protection judiciaire, l'article 1280 du Code judiciaire faisait explicitement référence au délégué permanent pour la réalisation de ces missions. Or, cet article a été modifié par la loi du 2 février 1994, modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, de sorte que la référence au «délégué permanent» a été remplacée par la référence au service social compétent. Il n'appartient bien évidemment pas au pouvoir fédéral de déterminer si le service de protection judiciaire est ce service compétent : seule la Communauté française peut en décider.

Il faut relever que, par sa modification de l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, l'article 62, paragraphe 8, du décret du 4 mars 1991 remplace les termes «d'un délégué à la protection de la jeunesse» par les termes «du service de protection judiciaire». D'aucuns en infèrent qu'en Communauté française, le service de protection judiciaire est visé chaque fois que, dans la loi fédérale, il est fait référence au «service social compétent». Cette interprétation extensive est contestable d'une part, parce que l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 ne vise que les investigations du tribunal de la jeunesse dans les procédures prévues par cette loi, et la modification apportée à cet article par le décret du 4 mars 1991 ne saurait dès lors être étendue ipso facto à l'article 1280 du Code judiciaire; d'autre part, parce que même si l'article 50 énonce que le tribunal de la jeunesse peut procéder à des investigations dans toutes les procédures prévues par la loi du 8 avril 1965 et donc aussi dans les matières civiles, encore faut-il que cette disposition fédérale n'empiète pas sur les compétences de la Communauté française.

Dès lors, la référence au service de protection judiciaire, introduite dans l'article 50 de la loi du 8 avril 1965, par l'article 62, paragraphe 8, du décret relatif à l'aide à la jeunesse, ne vaut que dans les limites des compétences que la Communauté française accorde à ce service.

.../...

Notre Communauté n'est dès lors pas compétente pour ce qui concerne les procédures civiles, pas plus que pour l'application des mesures décidées dans le cadre de ces procédures.

Les services de protection judiciaire continueront à l'avenir de réaliser des études sociales à la demande des tribunaux, mais dans le cadre de l'application du décret relatif à l'aide à la jeunesse ou de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse si elles concernent l'aide contrainte ou la protection des jeunes délinquants.

L'objectif poursuivi est de permettre de recentrer prioritairement l'ensemble des moyens dégagés par la Communauté française en matière d'aide à la jeunesse vers l'application du décret.

(...)

J'ai invité le Ministre de la Justice à examiner avec moi les possibilités de répondre aux difficultés éventuelles qui résulteraient de la décision qui est intervenue. Les centres d'orientation éducative ont été cités à titre d'exemple pour réaliser les études sociales civiles. Je ne suis pas opposée à ce que, moyennant rémunération adéquate, nos services spécialisés réalisent les études sociales civiles. Sur ce thème comme sur beaucoup d'autres, je souhaite une concertation sans tabou.

En cette matière qui touche à la justice et à l'aide à la jeunesse, de nombreuses compétences sont imbriquées et cela mérite des éclaircissements. Je suis heureuse que le ministre De Clerck ait voulu s'engager dans cette concertation. Une première réunion a eu lieu et j'espère dès lors que prochainement, nous pourrons signer un protocole d'accord."

Cette décision de la Ministre-Présidente a eu notamment pour conséquence que plusieurs juges de la

.../...

jeunesse se sont trouvés dans l'impossibilité de faire procéder à des enquêtes sociales (1).

Le conflit a été porté devant le Comité de concertation qui a rendu la décision précitée du 2 avril 1996.

Cependant, les termes mêmes de cette décision ne sont pas des plus clairs.

En effet, il y est, d'une part, affirmé que "la compétence relative aux études sociales ordonnées par les tribunaux dans le cadre de procédures civiles, est fédérale" et, d'autre part, que le Comité de concertation "prend acte du fait que les tribunaux peuvent recourir à l'expertise des services compétents de chacune des Communautés", et qu'à cette fin, une concertation doit être organisée entre le Ministre de la Justice et les Gouvernements des Communautés pour "déterminer les modalités de prise en charge par l'autorité fédérale des frais occasionnés par ces missions".

La décision du Comité de concertation ne permet pas de se prononcer sur la question de savoir qui est compétent pour organiser des services sociaux en ce domaine.

(1) Voir à ce propos les décisions du tribunal civil de Liège (jeunesse) du 1er février 1996, du tribunal civil de Namur (référés) du 9 février 1996 et du tribunal civil de Liège (référés) du 25 mars 1996 publiées dans J.L.M.B., 1996, pp. 675 et suivantes, ainsi que les observations de V. d'Huart; il est également fait référence à la note de J.P.B. sous la décision du tribunal de la jeunesse de Liège du 1er février 1996, J.D.J., n° 153, 1996, pp. 136 et 137.

Par contre, dans les avant-projets de loi soumis au Conseil d'Etat, la volonté est de mettre en place, au sein des maisons de justice, des services compétents pour réaliser ces enquêtes sociales en sorte que les magistrats concernés ne pourront plus s'adresser aux services communautaires compétents.

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'analyser l'ensemble des problèmes soulevés par cette controverse.

Toutefois, au vu de la large autonomie dont disposent les Communautés dans le domaine de la protection de la jeunesse, en vertu de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et qui comprend notamment la protection sociale et la protection judiciaire du mineur, il est permis de douter que les Communautés ne soient pas compétentes pour assumer les enquêtes sociales dans le cadre de l'article 50 de la loi du 8 avril 1965, précitée.

Certes, l'article 5, § 1er, II, 6°, c), précité prévoit que relève de la compétence de l'autorité fédérale "l'organisation des juridictions de la jeunesse, leur compétence territoriale et la procédure devant ces juridictions". Il n'est ainsi nullement contesté que seul le législateur fédéral puisse prévoir que le juge de la jeunesse aura la possibilité de recourir à une étude sociale du mineur réalisée par un service social compétent.

.../...

Mais autre chose est de dire que du fait de cette compétence, il revient également au législateur fédéral le pouvoir de régler l'organisation de ces services sociaux compétents.

Il convient de souligner que les exceptions à la compétence des Communautés en matière de protection de la jeunesse, énumérées à l'article 5, § 1er, II, 6°, a) à e), précité, doivent être interprétées restrictivement.

Ce raisonnement semble être partagé par l'arrêt de la Cour d'Arbitrage n° 66 du 30 juin 1988 rendu à propos d'un recours en annulation dirigé contre le décret de la Communauté flamande du 27 juin 1985 relatif à l'assistance spéciale à la jeunesse.

Ainsi, les articles 13, 4°, et 14, 5°, de ce décret permettent aux magistrats chargés des affaires de la jeunesse de demander la médiation ou l'avis de la "commission de médiation".

Selon le Conseil des ministres, le législateur communautaire flamand, en adoptant les dispositions précitées, a réglé une matière relevant du droit judiciaire. Ces articles attribuent au juge de la jeunesse, en ce qu'ils lui offrent la possibilité de renvoyer intégralement une affaire devant "la commission de médiation", une compétence qui dépasse la demande portée devant lui, tout en portant atteinte aux règles relatives à la récusation des juges.

.../...

Pour la Communauté flamande, au contraire, de telles dispositions ne dérogent pas aux règles de compétence du droit judiciaire; elles donnent seulement une possibilité aux juges de saisir cette commission en toute autonomie.

La Cour d'arbitrage s'est alors exprimée en ces termes :

"Une Communauté ne déroge pas à la compétence de l'Etat en mettant à la disposition des magistrats chargés des affaires de la jeunesse un service dépendant d'elle, à condition que, ce faisant, elle ne modifie pas la procédure devant les juridictions de la jeunesse ou n'y apporte pas des éléments nouveaux ...

La possibilité offerte aux juges de la jeunesse et aux juges d'appel de la jeunesse de demander des avis à «la commission de médiation» s'accorde avec la compétence de l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse selon laquelle ils peuvent effectuer des investigations. Elle ne comporte dès lors aucune modification de la procédure existante devant les juridictions de la jeunesse."

Les articles 1280 du Code judiciaire et 50 de la loi du 8 avril 1965 ont été modifiés par une loi du 2 février 1994.

Il ressort clairement des travaux préparatoires que la notion de «service social compétent» est introduite dans ces deux dispositions pour tenir compte de la communautarisation de la protection de la jeunesse. On peut y lire :

"... le nouveau troisième alinéa de l'article 50 introduit l'obligation de principe pour le tribunal de la jeunesse de prendre connaissance de l'avis du service social compétent préalablement à toute décision,

.../...

lorsqu'il a fait appel à un tel service conformément à l'article 50, deuxième alinéa nouveau.

Cette obligation vise à contribuer à la réalisation de synergies optimales entre les décisions des tribunaux et les politiques d'aide à la jeunesse menées par les communautés. En aucun cas cependant, l'inertie ou l'éventuel manque de personnel des services concernés ne pourrait paralyser le processus de décision, notamment en cas d'extrême urgence." (1).

Quant à l'article 1280 du Code judiciaire, il n'a suscité aucune discussion particulière. Les travaux préparatoires précisent seulement que la modification qui y est apportée est justifiée par le fait que l'on renvoie à des décrets communautaires (2).

Si le législateur fédéral adopte cette notion de "service social compétent", c'est parce qu'il est conscient que les Communautés sont compétentes pour mettre en place ces structures.

Ainsi, la Communauté française a déjà modifié en 1991 l'article 50, précité, afin de consacrer l'existence des services de protection judiciaire.

En vertu de l'article 51 de son décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, le service de pro-

(1) Doc. parl. Chambre, sess 1991-1992, n° 532/1, extrait de la Pasinomie, 1994, tome 1er, p. 202.

(2) Doc. parl. Sénat, sess. 1992-1993, n° 633/2, extrait de la Pasinomie, 1994, tome 1er, p. 265.

tection judiciaire est "mis à la disposition de chaque tribunal et chambre d'appel de la jeunesse.

Il comporte deux sections :

- 1° la section sociale;
- 2° la section administrative".

Ces dispositions démontrent que la Communauté française s'engage par le biais de ses services de protection judiciaire à assumer les enquêtes sociales ordonnées par un juge de la jeunesse sur la base de l'article 50 de la loi du 8 avril 1965, précitée.

De telles mesures ont également été prises par la Communauté germanophone. Ainsi, l'article 26 de son décret du 20 mars 1995 concernant l'aide à la jeunesse prévoit que "dans le cadre de l'aide judiciaire à la jeunesse, il est institué auprès du Ministère de la Communauté germanophone un service social, dont le personnel est nommé par le Gouvernement".

Le paragraphe 2 de cette même disposition reconnaît la compétence de ce service de l'aide judiciaire à la jeunesse pour mener des enquêtes préliminaires à la demande du tribunal de la jeunesse ou du procureur du Roi.

Les Communautés se sont donc reconnues compétentes pour mener ces enquêtes sociales dans le cadre de la protection de la jeunesse et cette compétence n'a jamais été remise en cause par l'autorité fédérale.

.../...

Enfin, en ce qui concerne l'article 1280 du Code judiciaire, qui habilite le procureur du Roi à s'adresser à un service social compétent afin de déterminer la situation morale et matérielle des enfants dans le cadre d'une procédure de séparation des parents, les raisons de décider sont les mêmes. En effet, il n'y a aucune raison de distinguer selon que la mesure d'expertise sociale sollicitée est décidée tantôt par le tribunal de la jeunesse, tantôt par le président du tribunal de première instance, alors qu'il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, de décider dans le plus grand intérêt de l'enfant, des conséquences pour lui d'une séparation de fait ou de droit entre ses auteurs.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime que les articles 50 et 1280 en projet excèdent les compétences de l'autorité fédérale.

Comme le souligne la décision du Comité de concertation du 2 avril 1996, le Gouvernement fédéral devrait privilégier la concertation avec les Communautés pour la mise en oeuvre de ces dispositions.

Le Conseil d'Etat est d'avis que dans le cas d'espèce un accord de coopération devrait clarifier les relations des services sociaux communautaires avec les juridictions fédérales concernées notamment quant à la prise en charge des frais résultant de ces enquêtes sociales, étant entendu que la conclusion d'un tel accord ne peut, conformément à l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, aboutir à ce

.../...

qu'une partie à l'accord abandonne purement et simplement sa compétence au profit de l'autre partie.

*

* *

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES RELATIVES A L'AVANT-PROJET L. 28.495/4

A. Ce projet a pour principal objectif de supprimer dans le Code judiciaire toutes les références faites aux assistants de médiation et aux conseillers en médiation qui ont été mis en place auprès des parquets lorsque le législateur a instauré le mécanisme de la médiation pénale.

Le statut de ces personnes diffère de celui des autres agents du secteur "parajudiciaire", généralement soumis au statut des agents de la fonction publique, en tant qu'ils sont sous la direction et la surveillance des magistrats. La volonté de l'auteur du projet est de mettre fin à cette distinction et de transférer ces assistants de médiation et conseillers en médiation vers le service des maisons de justice du ministère de la Justice.

Ils deviendront ainsi des agents à part entière de ce ministère.

L'article 22 du projet énumère les agents concernés par ce transfert et habilite le Roi à déterminer les modalités d'un tel transfert.

.../...

En ce qui concerne l'énumération, celle-ci est imprécise lorsqu'il est question du "personnel contractuel". La disposition indique qu'il s'agit "du personnel contractuel qui est actif auprès des parquets dans le cadre de la médiation et l'accueil des victimes".

Il convient de mieux identifier ce personnel.

Quant à l'habilitation donnée au Roi, elle devrait être assortie de certaines garanties pécuniaires ainsi que de garanties relatives à la prise en considération de l'ancienneté acquise par ces personnes, dans leur fonction d'origine au sein du pouvoir judiciaire, que ce soit en termes de promotion ou d'accès à la pension.

Dans le souci de préserver certains droits acquis, le projet devrait être complété sur ce point à l'instar de ce qui a été prévu par exemple pour les agents du pouvoir fédéral au moment de leur transfert vers les ministères des entités fédérées (article 88 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

B. En outre, du point de vue de la légistique formelle, l'avant-projet à l'examen appelle les observations suivantes :

1. Dans les phrases liminaires du texte français, il y a lieu d'écrire "la deuxième partie ... du Code judiciaire" et non "le tome II ... du Code judiciaire".

.../...

2. S'agissant d'un chapitre, d'un article ou d'une division d'un article, y a lieu d'utiliser le verbe "abroger" au lieu du verbe "supprimer".

Ce dernier terme n'est utilisé que lorsqu'il s'agit de faire disparaître quelques mots ou une phrase.

3. Lorsqu'il s'agit de supprimer un chiffre, il y a lieu d'écrire logiquement: "le chiffre ... est supprimé" et non "le mot ... est supprimé".

4. A l'article 5, dans la phrase liminaire, il y a lieu d'indiquer que l'article 286bis a été modifié par la loi du 20 mai 1997.

5. A l'article 8, in fine, on écrira :

"2° à l'alinéa 3, le 4° est abrogé".

Par ailleurs, le texte néerlandais de l'article 8, 2°, devrait être rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Le 3° sera omis; il n'est en effet pas indiqué de procéder à un changement de numérotation, des dispositions d'un autre texte pouvant se référer à la numérotation d'origine.

.../...

La même observation vaut pour les 3° et 4° de l'article 9.

6. Dans la phrase liminaire de l'article 10, il y a lieu d'écrire :

"L'intitulé du chapitre 1er bis ... est remplacé par l'intitulé suivant", et non "le titre du chapitre 1erbis... est remplacé par le titre suivant".

La même observation vaut pour l'article 18.

Dans l'intitulé du chapitre 1er bis en projet, il y a lieu d'écrire "De la prestation de serment des secrétaires".

7. Dans la phrase liminaire de l'article 13, il y a lieu d'indiquer que l'article 330bis a été modifié par la loi du 20 mai 1997.

Au 2° du même article 13, il y a lieu de supprimer le mot "des" devant les mots "conseillers" et "assistants".

8. A l'article 17, il y a lieu de tenir compte du fait que seuls les alinéas 1er et 2 de l'article 354 du Code judiciaire ont été remplacés par la loi du 17 février 1997 et non l'ensemble de l'article.

.../...

9. Dans la phrase liminaire de l'article 20, il y a lieu d'indiquer que l'article 1280, alinéa 3, a été modifié par la loi du 2 février 1994.

10. Il y a lieu de consacrer un chapitre distinct à la modification de la loi du 17 février 1997 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire en ce qui concerne le personnel des greffes et des parquets.

*

* *

III. OBSERVATIONS PARTICULIERES RELATIVES À L'AVANT-PROJET L. 28.496/4

A. Plusieurs dispositions du projet, dont notamment les articles 4 et 16, déterminent quelles seront les relations que vont entretenir les agents des services des maisons de justice avec les magistrats ou les juridictions, que ce soit dans le cadre de la médiation pénale, de l'accueil des victimes, de la libération conditionnelle ou des mesures probatoires.

Ainsi, aux termes de l'article 4 du projet qui modifie l'article 216ter du Code d'Instruction criminelle, les agents du service des maisons de justice qui assistent le procureur du Roi dans le cadre de la médiation pénale, "effectuent leur mission en collaboration étroite avec le procureur du Roi qui a le contrôle de leurs activités".

.../...

De même, en vertu de l'article 16 du projet qui modifie l'article 3bis du Titre préliminaire du Code de procédure pénale, les agents du service des maisons de justice assistent le procureur général "dans l'exécution d'une politique criminelle en accueil des victimes ... Ils travaillent en collaboration étroite avec le procureur général".

Actuellement, les articles 176bis et 176ter du Code judiciaire précisent que les conseillers en médiation et les assistants de médiation exercent leurs fonctions "sous la direction et la surveillance" des procureurs généraux et des procureurs du Roi ou des magistrats qu'ils désignent à cet effet.

Ces dispositions ne laissent aucun doute sur l'autorité fonctionnelle des magistrats précités.

Les dispositions en projet précitées semblent, au contraire, s'éloigner de ce type de relations en ayant recours à des concepts tels que celui de "collaboration" et celui d'"assistance".

Interrogé à ce propos, le fonctionnaire délégué a expliqué que d'un point de vue statutaire, ces agents relevaient désormais de l'autorité du Ministre de la Justice, mais que d'un point de vue fonctionnel, ils restaient sous l'autorité du magistrat au côté duquel ils exercent leurs missions.

.../...

Dans le souci de préserver le principe d'une bonne administration de la justice, les articles en projet gagneraient à clairement consacrer cette autorité fonctionnelle des magistrats concernés et ce, afin d'éviter des problèmes d'interprétations divergentes quant à ce type de relations.

B. L'article 18 du projet insère dans l'article 20 de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude, remplacée par la loi du 1er juillet 1964, un nouveau deuxième alinéa qui prévoit l'intervention d'un agent du service des maisons de justice dans le cadre de la tutelle médico-sociale imposée à l'interné qui est libéré à titre d'essai.

L'agent devient ainsi "responsable de l'assistance et la surveillance du libéré en fonction des conditions imposées".

Cet ajout peut cependant entraîner des divergences d'interprétation quant aux rôles respectifs de la commission de défense sociale et de l'agent du service des maisons de justice.

Il y aurait lieu de préciser que cet agent fait rapport régulièrement à la commission de défense sociale quant au respect, par l'intéressé libéré, des conditions qui lui ont été imposées.

.../...

Il doit revenir à la commission le pouvoir d'apprécier si oui ou non les conditions sont respectées.

Le texte en projet doit être clarifié sur ce point.

C. L'article 21 du projet remplace le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, en sorte que désormais, les commissions de probation ne pourront plus désigner elles-mêmes l'assistant de probation chargé de veiller à l'exécution des conditions fixées par la décision judiciaire.

La disposition en projet indique que c'est "la section du service des maisons de justice du ministère de la Justice de l'arrondissement qui désigne l'agent chargé de cette surveillance".

La notion de "section" manque de clarté. Il serait préférable de la remplacer par la notion de "directeur".

D. Du point de vue de la légistique formelle, l'avant-projet de loi à l'examen, appelle les observations suivantes :

.../...

1. Dans l'arrêté de présentation, il y a lieu d'écrire :

"... est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre le projet de loi dont la teneur suit :".

2. En ce qui concerne le chapitre II :

1° Lorsque le texte en projet modifie des dispositions du Code d'instruction criminelle écrites au futur simple, il n'y a pas lieu d'y substituer l'indicatif présent.

Une telle manière de procéder entraîne une différence de présentation entre les articles modifiés et les autres articles (voir, par exemple, les articles 243 et 607).

Par ailleurs, le texte néerlandais de l'article 603 du Code d'instruction criminelle en projet devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

2° Lorsque le texte en projet modifie un article du Code d'instruction criminelle dans le but d'y supprimer toute référence aux "maisons de justice", il n'est pas souhaitable d'y introduire d'autres modifications qui ne répondent pas à un objectif précis (voir, par exemple,

.../...

l'article 243, l'article 603, et le début du texte français de l'article 607, alinéa 2).

3. Les articles 3 et 4 modifiant tous deux l'article 216ter du Code d'instruction criminelle, il y a lieu de les fusionner en un seul article rédigé comme suit :

"Art. A l'article 216 ter du Code d'instruction criminelle, inséré par la loi du 10 février 1994, sont apportées les modifications suivantes :

1° au paragraphe 1er, alinéa 3, les mots ...

2° il est ajouté un paragraphe 7, rédigé comme suit ...".

4. En ce qui concerne l'article 5 :

1° Mieux vaut consacrer un article distinct pour chaque article du Code d'instruction criminelle à modifier.

2° A l'article 243 en projet, il y a lieu d'écrire "vingt-quatre heures" en toutes lettres.

3° Il est plus précis de viser l'article 500, alinéa 2.

.../...

5. A l'article 7, il y a lieu d'écrire :

"... l'intitulé du chapitre II est remplacé par l'intitulé suivant :

"Chapitre II.- Des prisons et maisons d'arrêt".

6. En ce qui concerne l'article 8 :

1° Dans la phrase liminaire, il y a lieu d'indiquer que l'article 603 du Code d'instruction criminelle a été modifié par la loi du 10 juillet 1967.

La même observation vaut pour l'article 10 (article 607), l'article 11 (article 611) et l'article 12 (article 612).

Les modifications apportées aux articles 603 et 611 sont des modifications terminologiques qui ne concernent pas la version néerlandaise.

2° Il conviendrait que l'exposé des motifs explique pourquoi les mots "les inculpés" ont été remplacés par les mots "les prévenus", alors que la loi du 10 juillet 1967 avait opéré le changement inverse (article 1er, 233°).

.../...

7. A l'article 11, mieux vaut fusionner le 3° et le 4° et remplacer les mots "maisons de justice et" par les mots "maison d'arrêt près des cours d'assises et toutes les".

8. Dans la phrase liminaire de l'article 14, il y a lieu d'indiquer que l'article 615 a été modifié par les lois des 10 juillet 1967 et 10 octobre 1967.

9. Dans la phrase liminaire de l'article 15, il y a lieu de mentionner que l'article 618 a été modifié par la loi du 10 octobre 1967.

10. L'article 16 introduisant plusieurs modifications dans l'article 3bis de la loi du 17 avril 1878, il y a lieu de consacrer un numéro distinct (1° et 2°) à chacune des modifications.

On écrira donc :

"Art. A l'article 3bis (...) sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 2, les mots (...);

2° il est ajouté un alinéa rédigé comme suit :

"...".

.../...

11. Dans l'intitulé du chapitre IV, les mots "remplacée par la loi du 1er juillet 1964" seront omis.

12. A l'article 18, la phrase liminaire s'écrira comme suit :

"Art. L'article 20 de la même loi, remplacé par la loi du 1er juillet 1964 est complété par l'alinéa suivant :

"...".

13. Dans la phrase liminaire de l'article 19, il y a lieu de mentionner que l'article 2 a été modifié par la loi du 11 juillet 1994.

14. A l'article 20, dans la phrase liminaire, on écrira : "... sont apportées les modifications suivantes :".

La même observation vaut pour les articles 21 et 24.

15. A l'article 22, dans la phrase liminaire, il y a lieu de préciser que l'article 50, § 1er, a été remplacé par la loi du 2 février 1994.

.../...

Observation finale

Le texte néerlandais des avant-projets de loi est susceptible d'amélioration. A titre d'exemple, certaines observations à ce sujet sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de adviesaanvragen nagenoeg hetzelfde; de meest omstandige motivering van het spoedeisend karakter is die welke voorkomt in de brief betreffende zaak L. 28.496/4; deze luidt als volgt :

"Voorliggend voorontwerp van wet betreft de uitvoering van meerdere vroegere beslissingen van de Regering inzake de herstructurering van de parajustitiële diensten binnen de organisatie van de Justitie, de hervormingen van de psycho-sociale diensten bij de strafinrichtingen en de reorganisatie van de rechtshulp.

Rekening houdend met allerlei praktische en organisatorische problemen, en vanuit een bekommernis om te komen tot een functioneel en optimaal werkende dienstverlening werd op 29 april 1997 beslist tot de oprichting binnen het Ministerie van Justitie en meer bepaald bij het Directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie, van een specifieke bestuursafdeling voor de externe parajustitiële diensten. Het is inderdaad de bedoeling dat deze nieuwe afdeling, Dienst Justitiehuisen genaamd, alle ambtenaren zal omvatten die zullen worden ingezet voor het sociaal werk extra muros : alle assistenten die werkzaam zijn in de probatie, het extern penitentiair maatschappelijk werk, de dienstverlening, de vrijheid onder voorwaarden, de bemiddeling in strafzaken, de wet op het sociaal verweer, het slachtofferonthaal en de burgerrechtelijke opdrachten.

Alle medewerkers van de Justitie die voorheen op een of andere wijze met de voormelde taken werden belast, hetzij op het Centraal Bestuur, hetzij in één

.../...

of andere buitendienst van het Departement, hetzij binnen de gerechtelijke diensten, zullen worden overgeplaatst naar de Dienst Justitiehuisen. Op het niveau van ieder gerechtelijk arrondissement zal deze dienst over een plaatselijke vertegenwoordiging beschikken via de lokale Justitiehuisen.

Alle personeelsleden van de Dienst Justitiehuisen zullen eenzelfde statuut krijgen dat bij Koninklijk besluit wordt bepaald. Het sociaal werk zal zodoende worden uitgeoefend door de Justitieassistent die zal belast worden met één van de vele opdrachten die aan het Justitiehuis worden toevertrouwd. Dit enig statuut van de betrokken ambtenaren laat ook toe hen op flexibele wijze in te zetten volgens de specifieke noden die zich in elk van de sectoren van het sociaal werk zullen manifesteren.

De overplaatsing van het personeel dat vandaag nog werkzaam is binnen de gerechtelijke diensten (in de bemiddeling in strafzaken, in het slachtofferonthaal, voor de probatie), vereist dat een aantal statutaire bepalingen die nu nog in het Gerechtelijk Wetboek zijn opgenomen, uit dit Wetboek worden geschrapt. Dit is het voorwerp van een eerste wetsontwerp dat bij een afzonderlijk schrijven aan de Raad voor advies is voorgelegd.

Het voorliggend voorontwerp van wet bevat een reeks technische bepalingen die tot doel hebben het principe van de Dienst Justitiehuisen bij het Ministerie van Justitie in te schrijven in het Wetboek van Strafvordering voor wat de problematiek van de strafbemiddeling betreft (artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering) alsook voor het slachtofferonthaal (artikel 3bis van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering). Hetzelfde wetsontwerp bevat verder een reeks technische wijzigingen die de terminologische wijzigingen aanbrengen ten einde het eenvormig statuut van de ambtenaar van het Justitiehuis te kunnen bewerkstelligen. Zo worden ondermeer de benamingen "probatieassistent" en/of "maatschappelijk assistent" vervangen door "ambtenaar van de Dienst Justitiehuisen".

.../...

Tenslotte wordt bij dit wetsontwerp eveneens de term "huis van Justitie" geschrapt in een reeks artikelen van het Wetboek van Strafvordering en van het Strafwetboek als een categorie van strafinrichting. Binnen de organisatie van de Strafinrichtingen wordt deze benaming immers al zeer lang niet meer gebruikt en is het bijgevolg aangewezen ze eveneens uit de wetteksten te verwijderen teneinde elke verwarring met het nieuwe concept van het Justitiehuis te vermijden.

Uit het voorgaande kan zonder twijfel worden afgeleid dat deze hervorming een omvangrijke herstructurering vereist van de Administratie van de Justitie die weliswaar vanaf 29 april 1997 reeds is gestart, doch evenwel slechts op basis van voorlopige richtlijnen en feitelijke maatregelen, en die nu met hoogdringendheid dient te worden uitgebouwd op wettelijke en reglementaire gronden.

Vooreerst werd het geheel van het sociale werkveld intra en extra muros in kaart gebracht ten einde, overeenkomstig de besluiten van de parlementaire onderzoekscommissie, de noden te kunnen definiëren. Eind 1997 werd vervolgens als pilootproject het Justitiehuis Kortrijk geopend, gevolgd begin 1998 door een tweede experiment in Charleroi. Deze pilootprojecten hebben toegelaten de werking op het terrein van zo'n Justitiehuis te bestuderen en de nodige conclusies te trekken voor de uitwerking van de noodzakelijke regeling.

Anderzijds werden binnen de Administratie de voorbereidende werkzaamheden verder gezet voor de uitbouw van de Dienst Justitieuizen zowel op het niveau van het centraal bestuur als voor de buitendiensten per ressort van het Hof van beroep en per gerechtelijk arrondissement. Zo werd ondermeer gewerkt aan de omschrijving van de monografieën van de verscheidene functies, aan de opsplitsing van het beschikbare personeel binnen en buiten de strafinrichtingen, aan de uitbouw van een meerjarenplan voor de versterking van de diensten. Ook werd een wetsontwerp ingediend tot regeling van de eerstelijnsrechtshulp die zal worden verstrekt vanuit de Justitieuizen.

.../...

Nu dat een en ander ook is goedgekeurd in het meerjarenplan 1998-2000 voor Justitie en Veiligheid, kan een aanvang worden genomen met de uitwerking van de voormelde noodzakelijke wettelijke en reglementaire basis voor deze organisatiestructuur.

Het voorliggend wetsontwerp is inderdaad slechts de eerste stap in een lang herstructureringsproces dat zal vervolgd worden door een reeks reglementaire bepalingen die de personeelsformaties, de statuten en organisatievormen van deze ambtenaren binnen de Dienst Justitiehuisen zullen bepalen. Zonder de voorliggende wetswijziging kan evenwel niet van start worden gegaan met de andere teksten.

Het is daarom absoluut vereist dat deze wetswijziging zo spoedig mogelijk en alleszins nog voor de ontbinding van het Parlement kan worden goedgekeurd. Verder is het vereist dat dit wetsontwerp door de Koning snel bij het Parlement wordt ingediend, zodat Hij de procedure voor de wijziging van de reglementaire teksten kan aanvangen in het verlengde van de beslissingen genomen via de voorliggende wetswijziging. Op die wijze kunnen de beide wegen van de herstructurering op gelijklopende basis worden afgewerkt.

Deze spoedeisende behandeling van alle formele en materiële regelgeving zal zodoende toelaten aan de voor de rechtsonderhorige zo belangrijke en lang verwachte instelling van de Justitiehuisen een wettelijke basis te geven."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot de volgende opmerkingen.

.../...

I. OPMERKINGEN DIE GELDEN VOOR DE BEIDE ONTWERPEN

A. Zoals gezegd wordt in de memorie van toelichting en in de adviesaanvragen, strekken de voorliggende voorontwerpen van wet er voornamelijk toe justitiehuisen op te richten als diensten van het Ministerie van Justitie, en hieraan een aantal ambtenaren ter beschikking te stellen die thans ofwel onder de Minister van Justitie ressorteren, ofwel onder de rechterlijke macht.

Het gaat voornamelijk om de bemiddelingsassistenten en de bemiddelingsadviseurs die werkzaam zijn op het gebied van strafbemiddeling, de probatieassistenten die erop moeten toezien dat de voorwaarden worden nageleefd die zijn vastgesteld bij een rechterlijke beslissing waarbij een probatiemaatregel wordt opgelegd, de justitieassistenten die belast zijn met het maatschappelijk toezicht in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling, de justitieassistenten die krachtens artikel 3bis van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering de magistraten bijstaan bij de begeleiding van personen die betrokken zijn bij gerechtelijke procedures, de ambtenaren die belast zijn met de sociaal-geneeskundige voogdij in het kader van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen bij de wet van 1 juli 1964, en de maatschappelijk werkers die aan sommige rechtscolleges verbonden zijn.

De bedoeling is te zorgen voor een betere coördinatie van deze "parajustitiële sector".

.../...

In de memories van toelichting van de beide ontwerpen wordt daarover het volgende gezegd :

"Ook gemeenschappen en gewesten hebben sinds de staatshervorming soortgelijke initiatieven genomen binnen hun bevoegdheden, doch in materies die aanleunen bij het justitiële, zoals onder andere : instellingen en comités voor bijzondere jeugdzorg, centra voor slachtofferhulp, sociale diensten bij de jeugdrechtsbank, echtscheidingsbemiddeling, centra voor justitieel welzijnswerk, ...".

Voorts stelt de memorie van toelichting het volgende :

"... het (is) van wezenlijk belang dat deze zogenaamde "para-justitiële sector" een geheel vormt. Binnen de sector is het van belang dat de versnippering verdwijnt en dat de toegang tot deze sector van justitie verbetert. Hiervoor is een mentaliteitswijziging vereist. Om dit te kunnen bewerkstelligen, dienen de nodige maatregelen genomen te worden opdat er, zowel organisatorisch als op methodologisch vlak, nauwer kan samengewerkt worden. Ook naar de buitenwereld toe is overzichtelijkheid noodzakelijk. (...)

Vandaar dat de regering op 30 augustus 1996 besliste om justitiehuisen te creëren, één per gerechtelijk arrondissement. Dit is één van de maatregelen om de efficiëntie en effectiviteit van justitie te verbeteren, de humane aanpak te optimaliseren en de toegankelijkheid te verhogen. Naast het samenbrengen van het parajustitiële veld, zal het justitiehuis een grote rol spelen bij het coördineren en promoten van alternatieve gerechtelijke maatregelen en zal het een aanspreekpunt zijn voor burgers en voor actoren in en om justitie."

De memorie van toelichting zou, zoals het is gesteld, uitgelegd kunnen worden alsof de federale regering de hele sector wil reorganiseren en zich daarvoor moet mengen in initiatieven die door de deelentiteiten zijn genomen.

.../...

Desgevraagd heeft de gemachtigde ambtenaar uitgelegd dat dat niet de bedoeling was van de steller van het ontwerp.

Het is daarentegen wel de bedoeling om na verloop van tijd samenwerkingsakkoorden te sluiten met de deelentiteiten, opdat deze, meer bepaald in het kader van een beleid inzake maatschappelijke dienstverlening, betrokken kunnen worden bij de werking van die justitiehuizen. Die maatschappelijke dienstverlening kan een aanvulling zijn op de dienstverlening die de justitiehuizen zullen bieden op het stuk van het strafrechtelijk beleid.

De afdeling wetgeving van de Raad van State blijkt echter onlangs reeds geadieerd te zijn omtrent ontwerpen van wet houdende goedkeuring van samenwerkingsakkoorden inzake slachtofferzorg die enerzijds tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap (1), en anderzijds tussen de federale Staat en de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest (2) zijn afgesloten.

Uit die samenwerkingsakkoorden blijkt dat er gestreefd wordt naar een coördinatie van de initiatieven van de federale overheid en de gemeenschappen op het gebied van hulpverlening aan slachtoffers die een moreel of materieel nadeel hebben geleden ten gevolge van een overtreding van de strafwet.

(1) Zie advies nr. 27.568/3.

(2) Zie de adviezen nrs. 27.814/4, 27.864/4 en 27.987/4.

Dat komt, wat het akkoord tussen de federale Staat, de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest betreft, onder meer tot uiting in de oprichting van een arrondissementele raad voor het slachtofferbeleid in ieder gerechtelijk arrondissement. Die raad behandelt inzonderheid de vraagstukken, problemen, maatregelen en initiatieven inzake slachtofferbeleid en is onder meer samengesteld uit de directeur van het arrondissementele justitiehuis, zoals bepaald in artikel 13, § 3, 6°, van het samenwerkingsakkoord.

In dat verband heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State een voorontwerp van wet (1) en een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap (2) onderzocht houdende goedkeuring van een samenwerkingsakkoord inzake de begeleiding en behandeling van seksuele delinquenten, meer bepaald in het kader van de wet van 5 maart 1998 betreffende de voorwaardelijke invrijheidstelling en tot wijziging van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen de abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen door de wet van 1 juli 1964 en de wet van 13 april 1995 betreffende seksueel misbruik ten aanzien van minderjarigen.

Dit akkoord wil inzonderheid de taak omschrijven van de justitieassistenten die werkzaam zijn in het kader van die problematiek.

(1) Zie advies nr. 28.142/3.

(2) Zie advies nr. 28.061/3.

Ten slotte dient ook verwezen te worden naar een samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie (1). In dit akkoord wordt de nadruk gelegd op de samenwerking tussen de dienst maatschappelijk werk strafrechtstoepassing van het ministerie van Justitie en de diensten voor forensische welzijnszorg die door de Vlaamse regering erkend zijn op grond van artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt dat de Gemeenschappen bevoegd zijn voor sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie.

Uit de gezamenlijke samenwerkingsakkoorden blijkt dat ernaar gestreefd wordt duidelijkheid te brengen omtrent de bevoegdheden van de federale Staat en de gemeenschappen op die verschillende gebieden.

De Raad van State vraagt zich af wat juist de rol is van de justitiehuisen ten opzichte van de structuren die voortvloeien uit die verschillende samenwerkingsakkoorden, aangezien de ambtenaren van het Ministerie van Justitie die bedoeld worden in die verschillende samenwerkingsakkoorden voor het merendeel dezelfde zijn als die welke hun functie in die justitiehuisen zullen vervullen.

(1) Bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 18 maart 1994, blz. 6727.

De memorie van toelichting zou, wat dat betreft, het Parlement duidelijkheid moeten verschaffen.

B. Daarnaast hebben een aantal ontworpen bepalingen betrekking op de sociale diensten die de magistraten bijstaan in burgerrechtelijke zaken. Dat geldt onder meer voor artikel 20 van ontwerp L. 28.495/4, dat artikel 1280, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek wijzigt, luidens hetwelk, in geval van een echtscheidingsprocedure, de rechter die rechtsprekt in kort geding of de procureur des Konings "door bemiddeling van de bevoegde sociale dienst, alle dienstige inlichtingen betreffende de zedelijke en stoffelijke toestand van de kinderen (kan) inwinnen".

Artikel 22 van ontwerp L. 28.496/4 daarentegen wijzigt artikel 50 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, waarbij de jeugdrechtbank de mogelijkheid wordt geboden om een beroep te doen op een bevoegde sociale dienst opdat deze een maatschappelijk onderzoek verricht betreffende een minderjarige.

De ontworpen wijzigingen strekken ertoe deze sociale diensten, die thans door de Gemeenschappen geregeld worden, deel te laten uitmaken van de justitieuze en dus onder de federale Staat te laten ressorteren.

De magistraten die gebruik maken van die maatschappelijke onderzoeken kunnen dan ook geen beroep meer doen op een gemeenschapsdienst.

.../...

In de toelichting bij deze twee ontworpen bepalingen is er sprake van een beslissing van 2 april 1996 van het Overlegcomité.

In die beslissing, die aan de Raad van State is toegezonden, staat het volgende :

"Het Overlegcomité bevestigt dat de bevoegdheid inzake de maatschappelijke studies, gevraagd door de rechtbanken in het kader van burgerlijke procedures, federaal is. Het neemt akte van het feit dat de rechtbanken een beroep kunnen doen op de deskundigheid van de bevoegde diensten van elk van de Gemeenschappen.

De Minister van Justitie en de Gemeenschapsregeringen zullen overleg plegen over de modaliteiten van de tenlasteneming door de federale overheid van die opdrachten."

Deze beslissing is genomen naar aanleiding van een conflict tussen de Franse Gemeenschap en de federale Staat over de kwestie van de financiële tenlasteneming van de maatschappelijke onderzoeken die, ofwel op basis van artikel 1280 van het Gerechtelijk Wetboek, ofwel op basis van artikel 50 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming, door magistraten worden aangevraagd en die verricht worden door de diensten voor gerechtelijke bescherming, opgericht bij het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991 inzake hulpverlening aan de jeugd.

De Minister-Presidente heeft bij circulaire beslist dat de diensten voor gerechtelijke bescherming vanaf 1 januari 1996 zulke maatschappelijke onderzoeken niet meer mogen verrichten die door rechtbanken worden aangevraagd in het kader van burgerrechtelijke zaken.

.../...

Tijdens een interpellatie in de Franse Gemeenschapsraad heeft zij de volgende uitleg gegeven (1) :

"Les lois de réformes institutionnelles ont attribué aux Communautés des compétences très vastes en matière d'aide à la jeunesse. Toutefois, ces compétences ne recouvrent pas les règles de droit civil, les règles de droit pénal, l'organisation des juridictions de la jeunesse et la détermination des mesures prises à l'égard des jeunes délinquants.

En ce qui concerne les références légales qui attribueraient la réalisation des missions civiles, de manière spécifique, au service de protection judiciaire, l'article 1280 du Code judiciaire faisait explicitement référence au délégué permanent pour la réalisation de ces missions. Or, cet article a été modifié par la loi du 2 février 1994, modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, de sorte que la référence au «délégué permanent» a été remplacée par la référence au service social compétent. Il n'appartient bien évidemment pas au pouvoir fédéral de déterminer si le service de protection judiciaire est ce service compétent : seule la Communauté française peut en décider.

Il faut relever que, par sa modification de l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, l'article 62, paragraphe 8, du décret du 4 mars 1991 remplace les termes «d'un délégué à la protection de la jeunesse» par les termes «du service de protection judiciaire». D'aucuns en infèrent qu'en Communauté française, le service de protection judiciaire est visé chaque fois que, dans la loi fédérale, il est fait référence au «service social

(1) Zie in deze zin de interpellatie van de heer SNAPPE gericht aan Mevr. L. Onkelinkx, Minister-Présidente van de Franse Gemeenschapsregering in verband met "les études sociales demandées par les tribunaux dans le cadre de procédures civiles", C.R.I., nr. 8, zitting 1995-1996, zitting van woensdag 7 februari 1996, blz. 44 tot 46.

compétent». Cette interprétation extensive est contestable d'une part, parce que l'article 50 de la loi du 8 avril 1965 ne vise que les investigations du tribunal de la jeunesse dans les procédures prévues par cette loi, et la modification apportée à cet article par le décret du 4 mars 1991 ne saurait dès lors être étendue ipso facto à l'article 1280 du Code judiciaire; d'autre part, parce que même si l'article 50 énonce que le tribunal de la jeunesse peut procéder à des investigations dans toutes les procédures prévues par la loi du 8 avril 1965 et donc aussi dans les matières civiles, encore faut-il que cette disposition fédérale n'empiète pas sur les compétences de la Communauté française.

Dès lors, la référence au service de protection judiciaire, introduite dans l'article 50 de la loi du 8 avril 1965, par l'article 62, paragraphe 8, du décret relatif à l'aide à la jeunesse, ne vaut que dans les limites des compétences que la Communauté française accorde à ce service.

Notre Communauté n'est dès lors pas compétente pour ce qui concerne les procédures civiles, pas plus que pour l'application des mesures décidées dans le cadre de ces procédures.

Les services de protection judiciaire continueront à l'avenir de réaliser des études sociales à la demande des tribunaux, mais dans le cadre de l'application du décret relatif à l'aide à la jeunesse ou de la loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse si elles concernent l'aide contrainte ou la protection des jeunes délinquants.

L'objectif poursuivi est de permettre de recentrer prioritairement l'ensemble des moyens dégagés par la Communauté française en matière d'aide à la jeunesse vers l'application du décret.

(...)

J'ai invité le Ministre de la Justice à examiner avec moi les possibilités de répondre aux difficultés éventuelles qui résulteraient de la décision qui est intervenue. Les centres d'orientation éducative ont été cités à titre d'exemple pour réaliser les études

.../...

sociales civiles. Je ne suis pas opposée à ce que, moyennant rémunération adéquate, nos services spécialisés réalisent les études sociales civiles. Sur ce thème comme sur beaucoup d'autres, je souhaite une concertation sans tabou.

En cette matière qui touche à la justice et à l'aide à la jeunesse, de nombreuses compétences sont imbriquées et cela mérite des éclaircissements. Je suis heureuse que le ministre De Clerck ait voulu s'engager dans cette concertation. Une première réunion a eu lieu et j'espère dès lors que prochainement, nous pourrons signer un protocole d'accord."

Deze beslissing van de Minister-Presidente heeft onder meer tot gevolg gehad dat verscheidene jeugdrechters geen maatschappelijke onderzoeken konden instellen (1).

Het geschil is aanhangig gemaakt bij het Overlegcomité, dat op 2 april 1996 de voormelde beslissing heeft genomen.

(1) Zie in dat verband de beslissingen d.d. 1 februari 1996 van de burgerlijke rechtbank te Luik (jeugdzaken), d.d. 9 februari 1996 van de burgerlijke rechtbank te Namen (kort geding) en d.d. 25 maart 1996 van de burgerlijke rechtbank te Luik (kort geding) die zijn bekendgemaakt in J.L.M.B., 1996, blz. 675 en volgende, alsook de opmerkingen van V. d'Huart; zie ook de noot van J.P.B. onder de beslissing van de jeugdrechtbank te Luik van 1 februari 1996, J.D.J., nr. 153, 1996, blz. 136 en 137.

Die beslissing is evenwel niet zeer duidelijk geformuleerd.

In die beslissing wordt immers enerzijds gesteld dat "de bevoegdheid inzake de maatschappelijke studies, gevraagd door de rechtbanken in het kader van burgerlijke procedures, federaal is" en anderzijds dat het Overlegcomité "akte (neemt) van het feit dat de rechtbanken een beroep kunnen doen op de deskundigheid van de bevoegde diensten van elk van de Gemeenschappen" en dat de Minister van Justitie en de Gemeenschapsregeringen overleg moeten plegen "over de modaliteiten van de tenlasteneming door de federale overheid van die opdrachten".

Uit de beslissing van het Overlegcomité kan niet worden opgemaakt wie bevoegd is om op dat gebied sociale diensten te organiseren.

Met de voorontwerpen van wet die aan de Raad van State zijn voorgelegd wil men echter binnen de justitiehuisen diensten instellen die bevoegd zijn om die maatschappelijke onderzoeken uit te voeren, zodat de betrokken magistraten zich niet langer tot de bevoegde diensten van de Gemeenschappen kunnen wenden.

De Raad van State kan binnen de korte tijd die hem is toegemeten, niet alle problemen onderzoeken die deze controverse doet rijzen.

.../...

Gelet op de ruime autonomie die de Gemeenschappen krachtens artikel 5, § 1, II, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in het kader van de jeugdbescherming hebben en die inzonderheid de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming van minderjarigen omvat, valt evenwel te betwijfelen dat de Gemeenschappen niet bevoegd zouden zijn om in het kader van artikel 50 van de voornoemde wet van 8 april 1965 de maatschappelijke onderzoeken uit te voeren.

Het voornoemde artikel 5, § 1, II, 6°, c), bepaalt natuurlijk wel dat "de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten" tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Zo wordt geenszins betwist dat alleen de federale wetgever kan bepalen dat de jeugdrechter een beroep kan doen op een maatschappelijk onderzoek omtrent de minderjarige dat door een bevoegde sociale dienst is uitgevoerd.

Het is echter een andere zaak te stellen dat het de federale overheid op grond van die bevoegdheid ook toekomt om de organisatie van die bevoegde sociale diensten te regelen.

Daarbij dient te worden onderstreept dat de uitzonderingen op de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake jeugdbescherming die in het voormelde artikel 5, § 1, II, 6°, a) tot e), worden opgesomd, restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

.../...

Die redenering lijkt ook te worden gevolgd in arrest nr. 66 dat het Arbitragehof op 30 juni 1988 heeft gewezen over een beroep tot nietigverklaring van het decreet van 27 juni 1985 van de Vlaamse Gemeenschap inzake bijzondere jeugdbijstand.

Zo staan de artikelen 13, 4°, en 14, 5°, van dat decreet de jeugdmagistraten toe de bemiddelingscommissie om bemiddeling of advies te verzoeken.

Volgens de Ministerraad heeft de Vlaamse gemeenschapswetgever door het aannemen van die bepalingen een aangelegenheid van gerechtelijk recht geregeld. De artikelen verlenen de jeugdrechter een bevoegdheid die de voor hem aangebrachte vordering te buiten gaat, door hem de mogelijkheid te bieden een zaak volledig door te verwijzen naar de bemiddelingscommissie. Tevens zouden de regels betreffende de wraking van rechters miskend zijn.

Volgens de Vlaamse Gemeenschap daarentegen doen die bepalingen geen afbreuk aan de procesrechtelijke bevoegdheidsregelen; ze bieden de rechters alleen de mogelijkheid om een zaak in alle vrijheid aan die commissie voor te leggen.

Het Arbitragehof heeft daarvoor dan het volgende gesteld :

"Een Gemeenschap doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Staat door een onder haar ressorterende dienst ter beschikking te stellen van de jeugdmagistraten, op voorwaarde dat hierbij geen wijzigingen

.../...

of nieuwe elementen worden aangebracht in de procedure voor de jeugdgerechten ...

De mogelijkheid voor jeugdrechters en jeugdrechters in hoger beroep om adviezen te vragen aan de bemiddelingscommissie, kadert in de door artikel 50 van de wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming verleende bevoegdheid tot het verrichten van navorsingen en houdt bijgevolg geen wijziging in van de bestaande procedure voor de jeugdgerechten."

Artikel 1280 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 50 van de wet van 8 april 1965 zijn gewijzigd bij een wet van 2 februari 1994.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat het begrip "bevoegde sociale dienst" in die twee bepalingen is ingevoerd om rekening te houden met de communautarisering van de jeugdbescherming. In die parlementaire voorbereiding staat het volgende :

"... Het nieuwe derde lid van artikel 50 voert de principiële verplichting voor de jeugdrechtbank in om, wanneer zij in een bepaalde zaak een beroep gedaan heeft op de bevoegde sociale dienst, overeenkomstig het nieuwe tweede lid van artikel 50, voorafgaandelijk aan elke beslissing kennis te nemen van het advies van deze sociale dienst.

Deze verplichting beoogt bij te dragen tot een optimale inpassing van de door de jeugdrechtbanken genomen beslissingen in het algemeen jeugdbijstandsbeleid dat door de Gemeenschappen gevoerd wordt. Uiteraard kan inertie of gebrek aan personeel van de bedoelde diensten de besluitvorming nooit in de weg staan, in het bijzonder in gevallen van hoogdringendheid." (1).

(1) Gedr. St. Kamer, buitengewone zitting 1991-1992, nr. 532/1, blz. 22.

Artikel 1280 van het Gerechtelijk Wetboek heeft zijnerzijds geen aanleiding gegeven tot een bijzondere bespreking. In de parlementaire voorbereiding wordt alleen gepreciseerd dat de daarin voorgestelde wijziging verantwoord wordt door het feit dat men naar gemeenschapsdecreten verwijst (1).

De federale wetgever neemt dit begrip "bevoegde sociale dienst" aan, omdat hij beseft dat de Gemeenschappen bevoegd zijn om die structuren op te richten.

Zo heeft de Franse Gemeenschap het voormelde artikel 50 al in 1991 gewijzigd om het bestaan van de diensten voor gerechtelijke bescherming te bevestigen.

Krachtens artikel 51 van het decreet van 4 maart 1991 van de Franse Gemeenschap inzake hulpverlening aan de jeugd wordt de dienst voor gerechtelijke bescherming "ter beschikking gesteld van elke jeugdrechtbank en elke jeugdkamer in hoger beroep.

Hij bestaat uit twee afdelingen :

- 1° de sociale afdeling;
- 2° de administratieve afdeling".

Uit die bepalingen blijkt dat de Franse Gemeenschap zich via haar diensten voor gerechtelijke bescherming ertoe verbindt om de sociale onderzoeken waartoe een jeugdrechter op basis van artikel 50 van de voornoemde wet van 8 april 1965 opdracht geeft, op zich te nemen.

(1) Gedr. St. Senaat, zitting 1992-1993, nr. 633/2, blz. 95.

Ook de Duitstalige Gemeenschap heeft zulke maatregelen getroffen. Zo bepaalt artikel 26 van haar decreet van 20 maart 1995 over jeugdbijstand : "In het kader van de gerechtelijke jeugdbijstand wordt er bij het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap een sociale dienst opgericht waarvan het personeel door de Regering wordt benoemd".

Paragraaf 2 van datzelfde artikel bevestigt dat die dienst voor gerechtelijke jeugdbijstand bevoegd is om op verzoek van de jeugdrechtbank of de procureur des Konings preliminaire onderzoeken in te stellen.

De Gemeenschappen hebben zich dus bevoegd verklaard om die maatschappelijke onderzoeken in het kader van de jeugdbescherming in te stellen en de federale overheid heeft die bevoegdheid nooit op losse schroeven gezet.

Tot slot, wat artikel 1280 van het Gerechtelijk Wetboek betreft, dat de procureur des Konings ertoe machtigt om zich tot een bevoegde sociale dienst te wenden om de "zedelijke en stoffelijke toestand van de kinderen" te bepalen in het kader van een echtscheidingsprocedure waarin de ouders verwikkeld zijn, zijn de redenen om daartoe te beslissen op dezelfde gronden gebaseerd. Er is namelijk geen enkele reden om een onderscheid te maken naargelang de jeugdrechtbank dan wel de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg beslist om het aangevraagde maatschappelijk onderzoek te laten instellen, aangezien het in de beide gevallen erom gaat in het belang van het kind te beslissen welke gevolgen een feitelijke of juridische scheiding van de ouders voor het kind heeft.

.../...

De Raad van State besluit dan ook dat de ontworpen artikelen 50 en 1280 de bevoegdheden van de federale overheid te buiten gaan.

Zoals het Overlegcomité in zijn beslissing van 2 april 1996 onderstreept, zou de federale Regering voor de toepassing van die bepalingen overleg met de Gemeenschappen op de voorgrond moeten stellen.

De Raad van State is van mening dat in het onderhavige geval een samenwerkingsakkoord zou moeten worden gesloten om de betrekkingen tussen de sociale diensten van de Gemeenschappen en de betrokken federale rechtscolleges te verduidelijken, inzonderheid omtrent de vraag wie de kosten op zich neemt die uit die maatschappelijke onderzoeken voortvloeien, met dien verstande dat het sluiten van zulk een akkoord, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen er niet mag toe leiden dat een partij bij een akkoord haar bevoegdheid zonder meer overdraagt aan de andere partij bij het akkoord.

*

* *

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN OVER VOORONTWERP L. 28.495/4

A. Dit ontwerp is hoofdzakelijk bedoeld om alle verwijzingen naar de bemiddelingsassistenten en bemiddelingsadviseurs uit het Gerechtelijk Wetboek te halen. Die

.../...

functies zijn bij de parketten ingesteld toen de wetgever het principe van de bemiddeling in strafzaken in het leven heeft geroepen.

De bemiddelingsassistenten en bemiddelingsadviseurs hebben een ander statuut dan de overige ambtenaren uit de "parajustitiële" sector die, voor zover zij onder de leiding en het toezicht van de magistraten staan, doorgaans onder het statuut van de rijksambtenaren vallen. De steller van het ontwerp wil dat onderscheid wegwerken en de bemiddelingsassistenten en bemiddelingsadviseurs overhevelen naar de dienst Justitiehuisen van het Ministerie van Justitie.

Zij worden dus volwaardige ambtenaren van dat ministerie.

Artikel 22 van het ontwerp bevat een opsomming van de personeelsleden die naar het Ministerie van Justitie worden overgeheveld en machtigt de Koning ertoe de nadere regels betreffende die overheveling te bepalen.

In de opsomming wordt de vage omschrijving "het contractueel personeel" gebruikt. In het artikel staat dat het gaat om "het contractueel personeel dat bij de parketten werkzaam is in het kader van de bemiddeling en van de opvang van slachtoffers".

Er moet nader worden bepaald om welk personeel het gaat.

.../...

Aan de machtiging verleend aan de Koning zouden bepaalde garanties moeten worden verbonden. Die garanties moeten betrekking hebben op de bezoldiging, alsook op het in aanmerking nemen van de anciënniteit die de betrokkenen in hun oorspronkelijke ambt bij de rechterlijke macht hebben verworven, zowel wat bevordering als aanspraak op pensioen betreft.

Om bepaalde verkregen rechten te beschermen, moet het ontwerp op dit punt worden aangevuld naar het voorbeeld van wat bijvoorbeeld voor de federale ambtenaren is bepaald toen zij naar de ministeries van de deelentiteiten zijn overgeheveld (artikel 88 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

B. Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt moeten bij het onderzochte voorontwerp voorts de volgende opmerkingen worden gemaakt :

1. In de Franse tekst schrijve men in de inleidende zinnen "la deuxième partie ... du Code judiciaire" in plaats van "le tome II ... du Code judiciaire".

2. Met betrekking tot een hoofdstuk, een artikel of een onderdeel van een artikel moet in de Franse tekst het werkwoord "abroger" worden gebruikt in plaats van het werkwoord "supprimer".

.../...

Het werkwoord "supprimer" wordt alleen gebruikt als slechts enkele woorden of een zin worden geschrapt.

3. Wordt een cijfer geschrapt, dan schrijve men logischerwijze : "wordt het cijfer ... geschrapt" en niet "wordt het woord ... geschrapt".

4. In de inleidende zin van artikel 5 moet worden aangegeven dat artikel 286bis bij de wet van 20 mei 1997 gewijzigd is.

5. In de Franse tekst schrijve men aan het einde van artikel 8 :

"2° à l'alinéa 3, le 4° est abrogé".

In de Nederlandse tekst van artikel 8, 2°, schrijve men "... wordt de bepaling onder 4° opgeheven".

Onderdeel 3° vervalt; het is immers niet aangeraden om de nummering te wijzigen, aangezien in een andere regeling mogelijk naar de oorspronkelijke nummering wordt verwezen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 9, 3° en 4°.

.../...

6. In de Franse tekst schrijve men in de inleidende zin van artikel 10 :

"L'intitulé du chapitre 1er bis ... est remplacé par l'intitulé suivant" en niet "le titre du chapitre 1erbis ... est remplacé par le titre suivant".

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 18.

In de Franse tekst schrijve men in het ontworpen opschrift van hoofdstuk 1bis : "De la prestation de serment des secrétaires".

7. In de inleidende zin van artikel 13 moet worden aangegeven dat artikel 330bis bij de wet van 20 mei 1997 gewijzigd is.

In artikel 13, 2°, van de Franse tekst vervallen de woorden "des" vóór de woorden "conseillers" en "assistants".

8. In artikel 17 moet er rekening mee gehouden worden dat niet het hele artikel 354 van het Gerechtelijk Wetboek bij de wet van 17 februari 1997 is vervangen, maar dat alleen het eerste en het tweede lid van dat artikel.

.../...

9. In de inleidende zin van artikel 20 moet worden aangegeven dat artikel 1280, derde lid, bij de wet van 2 februari 1994 gewijzigd is.

10. De wijzigingen van de wet van 17 februari 1997 tot wijziging van sommige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot het personeel van de griffies en parketten moeten in een afzonderlijk hoofdstuk worden opgenomen.

*

* *

III. BIJZONDERE OPMERKINGEN OVER VOORONTWERP L. 28.496/4

A. Verscheidene bepalingen van het ontwerp, inzonderheid de artikelen 4 en 16, bepalen welke dienst-betrekkingen de ambtenaren van de dienst Justitiehuzen van het Ministerie van Justitie met de magistraten of rechts-colleges zullen onderhouden, ongeacht of het gaat om bemiddeling in strafzaken, opvang van slachtoffers, voorwaardelijke invrijheidstelling of probatiemaatregelen.

Zo bepaalt artikel 4 van het ontwerp, dat artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering wijzigt, dat de ambtenaren van de dienst Justitiehuzen de procureur des Konings in het kader van de bemiddeling in strafzaken bijstaan en dat zij "(...) hun opdracht uit(voeren) in nauwe samenwerking met de procureur des Konings, die toezicht uitoefent op de uitvoering van hun opdracht".

.../...

Voorts bepaalt artikel 16 van het ontwerp, dat artikel 3bis van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering wijzigt, dat de ambtenaren van de dienst Justitiehuisen de procureur-generaal bijstaan "bij het uitvoeren van het strafrechtelijk beleid inzake het onthaal van slachtoffers ... Zij werken nauw samen met de procureur-generaal".

Thans wordt in de artikelen 176bis en 176ter van het Gerechtelijk Wetboek gepreciseerd dat de bemiddelingsadviseurs en de bemiddelingsassistenten "onder leiding en toezicht" staan van de procureur-generaals en de procureurs des Konings of de magistraten die zij daartoe aanstellen.

Die bepalingen laten geen twijfel bestaan over het functionele gezag van de voormelde magistraten.

In de voornoemde ontworpen bepalingen lijkt men echter van dit soort betrekkingen af te wijken, doordat begrippen zoals "samenwerking" en "bijstaan" worden gebruikt.

Toen aan de gemachtigde ambtenaar in dit verband vragen zijn gesteld, heeft deze uitgelegd dat die personeelsleden vanuit rechtspositioneel oogpunt voortaan ressorteren onder het gezag van de Minister van Justitie, terwijl zij uit functioneel oogpunt ressorteren onder het gezag van de magistraat bij wie zij hun taken uitoefenen.

.../...

Teneinde het beginsel van een goede rechtsbedeling te waarborgen, zou dat functioneel gezag van de magistraten in kwestie duidelijk moeten worden vastgelegd in de ontworpen artikelen teneinde problemen van uiteenlopende interpretaties betreffende dat soort dienstverhoudingen te voorkomen.

B. Bij artikel 18 van het ontwerp wordt in artikel 20 van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en de gewoontemisdadigers, vervangen bij de wet van 1 juli 1964, een nieuw tweede lid ingevoegd waarin wordt bepaald dat een ambtenaar van de dienst Justitiehuisen optreedt in het kader van de sociaal-geneeskundige voogdij waaraan de geïnterneerde die op proef in vrijheid wordt gesteld, onderworpen wordt.

Daardoor staat de ambtenaar "in voor de begeleiding van en het toezicht op de invrijheidgestelde bij het naleven van de opgelegde voorwaarden".

Die toevoeging kan echter tot uiteenlopende interpretaties leiden van de rol die de commissie tot bescherming van de maatschappij en de ambtenaar van de dienst Justitiehuisen respectievelijk moeten vervullen.

Er behoort te worden aangegeven dat die ambtenaar geregeld verslag uitbrengt bij de commissie tot bescherming van de maatschappij over de naleving, door de in vrijheid gestelde persoon, van de hem opgelegde voorwaarden.

.../...

De bevoegdheid om te oordelen of al dan niet aan die voorwaarden is voldaan, komt aan de commissie toe.

De ontworpen tekst dient op dit punt te worden verduidelijkt.

C. Bij artikel 21 van het ontwerp wordt artikel 11, tweede lid, van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie aldus vervangen dat de probatiecommissies voortaan niet meer zelf de probatie-assistent kunnen aanwijzen die zal moeten toezien op de naleving van de voorwaarden die door de rechterlijke beslissing zijn gesteld.

In de ontworpen bepaling wordt aangegeven dat het "de arrondissementale afdeling van de dienst Justitiehuisen van het ministerie van Justitie (is) die de ambtenaar aanwijst die (daarop) zal moeten toezien".

Het begrip "afdeling" is niet duidelijk genoeg. Het lijkt verkieslijk dat begrip te vervangen door dat van "directeur".

D. Vanuit het oogpunt van de wetgevingstechniek geeft het onderzochte voorontwerp van wet aanleiding tot de volgende opmerkingen :

.../...

1. In het indieningsbesluit behoort te worden geschreven :

"... is gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen :".

2. Wat hoofdstuk II betreft :

1° Wanneer de ontworpen Franse tekst wijzigingen aanbrengt in bepalingen van het Wetboek van Strafvordering die in de "futur simple" staan, mogen die wijzigingen niet in de "indicatif présent" worden gesteld.

Zulk een handelwijze leidt immers tot een andere presentatie van de gewijzigde artikelen ten opzichte van de overige artikelen (zie bijvoorbeeld de artikelen 243 en 607).

Bovendien moet in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 603 van het Wetboek van Strafvordering de onvoltooid tegenwoordige tijd worden gebezigd in plaats van de onvoltooid toekomstige tijd.

2° Wanneer bij de ontworpen tekst een artikel van het Wetboek van Strafvordering gewijzigd wordt teneinde daarin elke verwijzing naar de "huizen van justitie" te doen vervallen, is het niet wenselijk daarin andere wijzigingen aan te brengen die niet aan een precieze bedoeling

.../...

beantwoorden (zie, bijvoorbeeld, artikel 243, artikel 603 en het begin van de Franse tekst van artikel 607, tweede lid).

3. Aangezien zowel bij artikel 3 als bij artikel 4 wijzigingen worden aangebracht in artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering, dienen die artikelen te worden samengevoegd tot een artikel luidend als volgt :

"Art. In artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering, ingevoegd bij de wet van 10 februari 1994, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in paragraaf 1, derde lid, worden tussen het woord ...;

2° er wordt een paragraaf 7 toegevoegd , luidende : ...".

4. Wat artikel 5 betreft :

1° Het is beter om aan elk te wijzigen artikel van het Wetboek van Strafvordering een apart artikel te wijden.

2° In de Franse tekst van het ontworpen artikel 243 dient "vingt-quatre heures" voluit te worden geschreven.

3° Het is correcter te verwijzen naar artikel 500, tweede lid.

.../...

5. In de Franse tekst van artikel 7 behoort te worden geschreven :

"... l'intitulé du chapitre II est remplacé par l'intitulé suivant :

"Chapitre II. - Des prisons et maisons d'arrêt".

6. Wat artikel 8 betreft :

1° In de inleidende zin behoort te worden aangegeven dat artikel 603 van het Wetboek van Strafvordering gewijzigd is bij de wet van 10 juli 1967.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 10 (artikel 607), artikel 11 (artikel 611) en artikel 12 (artikel 612).

De wijzigingen aangebracht in de artikelen 603 en 611 zijn van terminologische aard en betreffen niet de Nederlandse tekst.

2° In de memorie van toelichting zou moeten worden uitgelegd waarom in de Franse tekst de woorden "les inculpés" vervangen worden door de woorden "les prévenus", terwijl bij de wet van 10 juli 1967 (artikel 1, 233°) die wijziging net andersom is aangebracht.

.../...

7. In artikel 11 dienen onderdeel 3° en onderdeel 4° te worden samengevoegd tot een als volgt luidend onderdeel 3° :

"3° in het derde lid worden de woorden "alle huizen van justitie en gevangenissen" vervangen door de woorden "alle huizen van arrest bij de hoven van assisen, alle gevangenissen".

8. In de inleidende zin van artikel 14 dient te worden aangegeven dat artikel 615 gewijzigd is bij de wetten van 10 juli 1967 en 10 oktober 1967.

9. In de inleidende zin van artikel 15 dient te worden aangegeven dat artikel 618 gewijzigd is bij de wet van 10 oktober 1967.

10. Aangezien bij artikel 16 verscheidene wijzigingen worden aangebracht in artikel 3bis van de wet van 17 april 1878, dient aan elke wijziging een apart nummer (1° en 2°) te worden gewijd.

Men schrijve dan ook :

"Art. In artikel 3bis (...) worden de volgende wijzigingen aangebracht :

.../...

1° in het tweede lid wordt het woord ...;

2° er wordt een lid toegevoegd, luidende :
"...".

11. In het opschrift van hoofdstuk IV dienen de woorden ", vervangen door de wet van 1 juli 1964" te vervallen.

12. De inleidende zin van artikel 18 dient als volgt te worden gesteld :

"Art. Artikel 20 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 1 juli 1964, wordt aangevuld met het volgende lid :

"...".

13. In de inleidende zin van artikel 19 dient te worden vermeld dat artikel 2 bij de wet van 11 juli 1994 is gewijzigd.

14. In de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 20 dient te worden geschreven : " ... sont apportées les modifications suivantes :".

.../...

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 21 en 24.

15. In de inleidende zin van artikel 22 behoort te worden aangegeven dat artikel 50, § 1, vervangen is bij de wet van 2 februari 1994.

Slotopmerking

De Nederlandse tekst van de voorontwerpen is voor verbetering vatbaar. In artikel 22 van het voorontwerp van wet waarover advies L. 28.495 is verstrekt, schrijve men "... en de arbeidscontractanten die bij de parketten werkzaam zijn ...". In het ontworpen artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering (artikel 4 van het voorontwerp van wet waarover advies L. 28.496/4 is verstrekt) vervange men het woord "opdracht" door het woord "taak". In artikel 6 en in artikel 21 van datzelfde voorontwerp schrijve men "binnen vierentwintig uur". In artikel 16 van datzelfde voorontwerp vervange men de woorden "het slachtoffer-onthaal", "instaan voor" en "het onthaal" respectievelijk door "de opvang van slachtoffers", "belast zijn met" en "de opvang". In artikel 18 van datzelfde voorontwerp vervange men de woorden "instaan voor" eveneens door "belast zijn met". In artikel 21 ten slotte vervange men het woord "kopie" door de woorden "een afschrift".

La chambre était composée de

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

P. GOTHOT,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination
a été rédigée et exposée par
M. A. LEFEBVRE, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opge-
steld en toegelicht door de
H. A. LEFEBVRE, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la ver-
sion française et la version
néerlandaise a été vérifiée sous
le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN