

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.105/4
DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aide à la Jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 27 décembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale", a donné le 23 mai 2001 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'avant-projet de décret à l'examen est relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale.

La section de législation du Conseil d'Etat est également saisie d'un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à l'aide sociale aux justiciables". Cet avant-projet est examiné sous la référence 31.209/4 et l'avis est donné le même jour.

Ces deux avant-projets tendent, chacun dans la sphère de compétence de l'autorité dont ils émanent, à remplacer l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 15 décembre 1989 relatif à l'agrément et à l'octroi des subventions aux services d'aide sociale aux justiciables.

En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes en matière d'aide aux personnes pour la "politique d'aide sociale" et en vertu du 7° du même article, pour "l'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale".

Or, depuis l'entrée en vigueur de l'article 3, 7°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française,

.../...

il y a lieu, en ce qui concerne l'aide sociale aux justiciables visés par l'arrêté précité du 15 décembre 1989, de faire la distinction suivante :

a) la Communauté française reste compétente pour l'aide sociale aux détenus;

b) l'aide sociale aux autres catégories de justiciables visées par l'arrêté précité du 15 décembre 1989, qui relève de la "politique d'aide sociale" au sens de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, est de la compétence de la Région wallonne en ce qui concerne la région de langue française, et de celle de la Commission communautaire française en ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-capitale.

Dans un souci de cohérence et pour éviter toute difficulté, il se recommande que les deux avant-projets de décret entrent en vigueur en même temps.

En outre, pour les mêmes motifs, il serait souhaitable que la Commission communautaire française se dote, elle aussi, d'un décret remplaçant l'arrêté précité du 15 décembre 1989.

2. L'avant-projet de décret ne concernant - et ne pouvant concerner - que l'aide sociale aux détenus (1), il convient de le rédiger en des termes évitant de donner à

(1) Ainsi qu'à leurs "familiers", selon l'expression qu'utilise le texte.

penser qu'il aurait pour objet l'aide sociale à d'autres catégories de justiciables.

A cet égard, le texte à l'examen est ambigu, en ce que, à de nombreuses reprises, il utilise le mot "justicia-bles" alors qu'il ne vise -et qu'il ne peut viser- que les détenus. Ainsi en va-t-il, en particulier, lorsqu'il fait mention des "services d'aide sociale aux justiciables" et de la "commission consultative de l'aide sociale aux justicia-bles" (2).

Dans ces deux expressions, il y aura lieu de remplacer le mot "justiciables" par le mot "détenus".

Cette modification terminologique est rendue d'autant plus nécessaire qu'il y a lieu d'éviter toute confusion entre les institutions compétentes pour l'aide sociale aux détenus qui relèvent de la Communauté française et celles qui s'occupent des autres justiciables et qui relèvent de la Région wallonne et de la Commission communautaire française.

3. Selon l'article 1er, 2°, de l'avant-projet, le fait qu'une personne est "incarcérée dans un établissement pénitentiaire au titre de la détention préventive ou d'une condamnation à une peine d'emprisonnement" est l'élément qui

(2) La section de législation relève toutefois que ces expressions sont utilisées à bon escient quand le texte désigne par là les services et la commission visés par l'arrêté précité du 15 décembre 1989.

permet de considérer qu'elle a la qualité de "détenu" pour l'application de l'avant-projet de décret.

Il résulte de la même disposition qu'une personne ne perd pas ladite qualité lorsqu'elle bénéficie d'un des régimes lui permettant de quitter temporairement la prison pendant la durée de son incarcération; le texte vise expressément, en ce sens, les régimes de la semi-détention, des congés pénitentiaires, de la semi-liberté et des autorisations de sortie.

Il y a lieu, à ce sujet, de faire les observations suivantes :

a) Selon les explications de la déléguée du gouvernement, l'auteur du texte n'ont pas l'intention d'exclure l'application de celui-ci aux personnes qui subissent une peine privative de liberté dans leur environnement familial, en vertu d'un régime prévu à cette fin, tel le régime de la surveillance électronique.

Eu égard aux restrictions qu'un pareil régime, qui constitue une forme d'exécution d'une peine privative de liberté, apporte aux possibilités de déplacement des intéressés, on concevrait d'ailleurs difficilement que ceux-ci ne soient pas considérés comme des "détenus" susceptibles de bénéficier de l'aide envisagée par l'avant-projet de décret.

Il faut dès lors éviter, à l'article 1er, 2°, de l'avant-projet, de définir le mot "détenu" comme désignant

.../...

une personne "incarcérée dans un établissement pénitentiaire", cette dernière expression paraissant viser uniquement le fait de séjourner dans un tel établissement.

Il est suggéré de rédiger le texte en ce sens que le mot "détenu" désigne toute personne qui subit, soit une mesure privative de liberté en vertu de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, soit une peine privative de liberté (3). Formulé en ce sens, le texte doit ajouter qu'il ne vise pas les personnes mises en liberté à titre conditionnel ou provisoire (4).

b) Le texte de l'article 1er, 2°, est ainsi rédigé que l'aide qu'envisage l'avant-projet de décret n'est pas susceptible de bénéficier aux personnes qui sont privées de liberté en vertu d'une mesure décidée sur la base de la loi du 1er juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux, des délinquants d'habitude et des auteurs de certains délits sexuels.

(3) Il résulte de cette suggestion qu'il n'est pas nécessaire de préciser expressément qu'une personne ne perd pas la qualité de détenu lorsqu'elle bénéficie du régime de la semi-détention, d'un congé pénitentiaire, de la semi-liberté ou d'une autorisation de sortie.

(4) Comme le font apparaître tant l'article 1er, § 1er, 1°, c, de l'arrêté précité du 15 décembre 1989, que l'article 2, 4°, de l'avant-projet de la Région wallonne relatif à l'aide sociale aux justiciables, en pareille hypothèse les intéressés n'ont plus la qualité de "détenu".

La section de législation se demande si telle est bien l'intention de l'auteur du texte (5) et, dans l'affirmative, si le régime particulier auquel sont soumises ces personnes justifie à suffisance cette restriction au regard du principe de l'égalité devant la loi.

Si ce n'était pas le cas, le texte devrait être revu en conséquence.

c) Il convient encore de souligner que certaines dispositions de l'avant-projet de décret semblent conçues en prenant uniquement ou essentiellement en compte la situation des détenus qui séjournent dans un établissement pénitentiaire.

Ainsi en va-t-il de l'article 3, ainsi que des articles 4 et 8 en tant qu'ils font référence à "la population carcérale".

Il appartiendra au législateur de s'assurer que les autres catégories de détenus auxquels s'applique l'avant-projet de décret pourront bénéficier pleinement du régime d'aide envisagé.

(5) A ce titre, la section de législation relèvera que l'avant-projet de décret de la Région wallonne relatif à l'aide sociale aux justiciables range dans la catégorie des "ex-détenus" les personnes mises en liberté après avoir fait l'objet d'une mesure de défense sociale.

OBSERVATIONS PARTICULIERESDispositifArticle 1er

1. Il va de soi que, lorsqu'il fait mention du Gouvernement, l'avant-projet de décret vise le Gouvernement de la Communauté française.

Le 1° sera donc omis.

2. Au 4°, le terme "familier" n'est pas pris dans son sens habituel puisque ce terme désigne une personne qui, sans être membre d'une famille, peut être considérée comme en faisant partie.

Mieux vaudrait utiliser le terme "proches" à l'instar de l'article 5, 4°.

Article 2

A l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots "Par aide sociale, on entend" par les mots "Par aide sociale, au sens du présent article, on entend".

.../...

Article 3

1. Il est renvoyé à l'observation générale 3.

Le texte doit être revu afin de viser les personnes détenues qui ne sont pas incarcérées dans un établissement pénitentiaire.

2. Au paragraphe 1er, il y a lieu de remplacer le mot "ils" par les mots "les services d'aide sociale aux détenus".

3. Selon le paragraphe 1er, 3°, les services d'aide sociale aux détenus ont pour mission "de collaborer à l'élaboration du plan de détention et de reclassement des détenus condamnés qu'ils suivent".

Or, selon les informations fournies par la déléguée du gouvernement, le "plan de détention" fait référence à une notion qui devrait être incluse dans une "loi de principes concernant l'administration pénitentiaire et le statut juridique des détenus", loi qui n'est actuellement qu'à l'état d'avant-projet élaboré par une commission instituée à cette fin (6).

(6) L'avant-projet de loi en question a été publié in Doc. Ch., sess. 2000-2001, n° 1076/001. Pour le plan de détention, voir spécialement les articles 38 à 40 de l'avant-projet.

Il n'y a pas lieu, dans un texte qui, tel l'avant-projet de décret, est destiné à avoir une portée normative, de faire référence à une notion inexistante en vertu du droit en vigueur.

Par contre, la notion de "programme" - et non pas de "plan" - "de reclassement" figure à l'article 2, alinéa 2, 2°, 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.

Selon cette disposition, pour qu'une libération conditionnelle puisse être accordée, "le condamné doit pouvoir présenter un programme de reclassement duquel apparaît sa volonté et son effort de réinsertion dans la société".

Le texte ajoute que, "pour l'élaboration du programme de reclassement, le condamné est assisté par les services compétents".

L'expression "services compétents" englobe notamment des services tels que ceux auxquels s'applique l'avant-projet de décret (7).

(7) Les travaux préparatoires de la loi du 5 mars 1998 confirment qu'en faisant mention des "services compétents", le législateur a notamment voulu viser des services intervenant dans le domaine des compétences des Communautés (Doc. Ch., 1070/4-96/97, p. 18, et 1070/8-96/97, p. 48).

Les services visés par le texte à l'examen peuvent donc assister les personnes qui font appel à eux pour élaborer le programme de reclassement prévu par la disposition précitée de la loi du 5 mars 1998.

Le paragraphe 1er, 3°, sera rédigé en ce sens.

4. Au paragraphe 1er, 7°, il y a lieu de remplacer les mots "l'orientation de la situation" par les mots "l'orientation du dossier".

Article 4

1. Cette disposition utilise l'expression "service d'aide aux justiciables" alors que l'ensemble du décret doit viser les services d'aide sociale aux détenus. L'article 4 sera modifié ainsi que le reste de l'avant-projet de décret.

2. Au sujet de l'alinéa 2, il est renvoyé à l'observation générale 3, c).

Article 5

1. Selon le 1°, l'association qui organise un service d'aide sociale aux détenus doit "avoir son siège en Communauté française".

.../...

S'il s'agit simplement de dire que l'association doit exercer ses activités "en Communauté française", la disposition sera rédigée comme suit :

"(...) avoir le siège de ses activités dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale".

2. Au 2°, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif le texte ne fait pas mention des missions visées à l'article 3, § 1er, 8°, et § 2, 4°.

3. Le 4° appelle les observations suivantes :

a) La déléguée du gouvernement a précisé que les mots "coordonner l'aide sociale aux détenus et à leurs proches" n'avaient d'autre objet que d'annoncer les obligations, plus précises, que prévoient les lettres a) et b).

Le texte sera revu en omettant ces mots.

b) En ce qui concerne les "structures" visées au lettre a), mieux vaut rédiger le texte en ce sens que sont visées des institutions pouvant contribuer à aider les détenus et leurs proches et éviter d'énumérer, de manière non exhaustive, ces institutions.

.../...

4. En ce qui concerne le 6°, compte tenu du principe, posé par l'article 4, selon lequel un seul service est agréé pour un arrondissement judiciaire, il conviendrait de préciser le type de circonstances dans lesquelles un service peut étendre ses activités dans un arrondissement limitrophe de celui pour lequel il a été agréé.

Article 7

1. Au paragraphe 4, alinéa 2, il n'y a pas lieu de rappeler que les décisions doivent être motivées car cette règle résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

2. Selon les explications de la déléguée du gouvernement, le recours visé au paragraphe 4, alinéa 3, est de nature administrative.

L'avant-projet de décret doit être complété pour déterminer les règles essentielles régissant ce recours.

Article 8

1. Il est renvoyé à l'observation générale 3, c).

2. La question se pose de savoir si l'énumération des critères à respecter par le Gouvernement pour déterminer les règles d'octroi de subventions est exhaustive ou

.../...

simplement exemplative. Il appartiendra au législateur de préciser son intention sur ce point.

En outre, il serait logique qu'aux critères indiqués, soit ajouté celui du nombre de services agréés dans l'arrondissement judiciaire concerné.

Article 11

Cette disposition n'ajoute rien aux règles qui résultent déjà de l'article 56 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et de l'arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions et qui s'appliquent à la Communauté française en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

L'article 11 et le chapitre V seront donc omis.

Article 12

Il est renvoyé à l'observation générale 3, c).

.../...

Article 13

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, 3°, il convient d'écrire :

"3° un représentant de chaque service d'aide sociale aux détenus agréé, désigné par le Gouvernement sur la proposition de ce service.".

2. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, 5°, le texte prévoit que l'un des membres de la commission est "un représentant de l'administration pénitentiaire, désigné par le Ministre de la Justice".

L'avant-projet de décret suggère ainsi d'inclure un représentant d'une autorité fédérale dans un organe dont les attributions relèvent de la sphère des compétences de la Communauté française.

Il résulte du principe de l'autonomie respective de l'autorité fédérale, des Régions et des Communautés, qu'une Communauté ne peut prévoir la représentation d'autres niveaux de pouvoirs dans les organes qu'elle institue qu'en respectant l'une des deux manières de procéder ci-après :

1° soit la représentation des autres niveaux de pouvoirs est purement facultative; en ce cas, le texte sera rédigé en conséquence;

.../...

- 2° soit la représentation des autres niveaux de pouvoirs présente un caractère obligatoire; en ce cas, la Communauté est tenue de respecter l'article 92ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui est rédigé comme suit :

"Les gouvernements communautaires et régionaux, chacun en ce qui le concerne, règlent par arrêté pris de l'accord du Roi et des autres gouvernements, selon le cas, la représentation de l'autorité fédérale et, le cas échéant, des autres Communautés et Régions, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes communautaires et régionaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'ils désignent" (8).

La disposition à l'examen sera revue en tenant compte de cette observation.

2. Au paragraphe 4, il faut écrire "visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°" au lieu de "visé au § 1er, 2°".

Article 14

Il appartient au législateur de fixer lui-même les règles essentielles de fonctionnement de la commission.

(8) Voir, sur ce point, l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 15/99 du 10 février 1999.

Article 15

Il convient de rédiger cet article comme suit :

"Art. 15. L'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 15 décembre 1989 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide sociale aux justiciables, modifié par les arrêtés des 20 octobre 1992, 12 juillet 1996, 31 décembre 1997 et 2 juillet 1999, est abrogé."

Article 16

Il est suggéré de rédiger la disposition à l'examen comme suit :

"Art. 16. Les services agréés sur la base de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 15 décembre 1989 relatif à l'agrément et à l'octroi des subventions aux services d'aide sociale aux justiciables et qui introduisent une demande d'agrément sur la base du présent décret dans les trois mois de l'entrée en vigueur de celui-ci et de son arrêté d'exécution, sont considérés comme agréés pour l'application du présent décret jusqu'à ce que l'agrément qui leur a été initialement accordé cesse de produire ses effets".

Article 18

Il est renvoyé à l'observation générale 1.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIENARDY,	conseiller d'Etat, président,
	P. VANDERNOOT	conseillers d'Etat,
	J. JAUMOTTE,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B JADOT , auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

P. LIENARDY