



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.441/3
van 7 december 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
voorwaarden waaronder
organisaties een financiële hulp
kunnen genieten voor de
aanwerving van personeel
belast met de begeleiding van
gerechtelijke maatregelen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.441/3
du 7 décembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal
'déterminant les conditions
auxquelles des organismes
peuvent bénéficier d'une aide
financière pour le recrutement
de personnel chargé de
l'accompagnement de mesures
judiciaires'

Op 5 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder organisaties een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 december 2015.

*

Le 5 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘déterminant les conditions auxquelles des organismes peuvent bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 1^{er} décembre 2015. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 décembre 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de voorwaarden vast te stellen waaronder een organisatie, zijnde een gemeente, een provincie, een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een vereniging zonder winstoogmerk of een stichting van openbaar nut,¹ een financiële toelage kan genieten voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van een dienstverlening, een werkstraf, een opleiding of een behandeling in het kader van een gerechtelijke maatregel (artikel 2, § 1). De organisatie sluit daartoe een overeenkomst met de minister bevoegd voor justitie (hierna: de minister). De overeenkomst waarin, onder voorbehoud van de beschikbare kredieten, voorzien wordt voor een periode van vier jaar, bevat, enerzijds, de verplichtingen van de organisatie en de doelstellingen waartoe de begeleidingsdienst zich verbindt zoals vooropgesteld door de minister en, anderzijds, de rechten en verplichtingen van de minister, alsook het bedrag van de jaarlijks toegekende toelage, met daarin het aantal en het niveau van aanwervingen voor dewelke door de Staat een financiële toelage wordt verleend (artikel 2, § 3).

Het ontwerp strekt ertoe de voorwaarden inzake de toekenning van de financiële hulp (artikelen 3 en 4) en inzake de aanwending van de toelage (artikelen 6 tot 10) te bepalen. Er wordt in een controlemechanisme voorzien (artikelen 11 en 12) en er wordt een evaluatie- en opvolgingscommissie opgericht wiens verslag mede als basis dient voor de evaluaties waarbij de minister jaarlijks nagaat of de begeleidingsdiensten en de organisaties de door hen gesloten overeenkomsten naleven (artikelen 13 en 14). De evaluaties worden jaarlijks besproken op de interministeriële conferentie voor de justitieuizen (artikel 15).

Het koninklijk besluit van 12 augustus 1994 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de gemeenten een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van bijkomend burgerpersoneel belast met de begeleiding van alternatieve strafrechterlijke maatregelen, de criminaliteitspreventie en de opvang inzake drugverslaving’ wordt opgeheven (artikel 16).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2016 (artikel 17).

3. Volgens het eerste lid van de aanhef vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 69, eerste lid, 3°, van de wet van 30 maart 1994 ‘houdende sociale bepalingen’.

¹ Artikel 1, 2°, van het ontwerp.

3.1. Artikel 69, eerste, zesde en zevende lid, van de wet van 30 maart 1994 bepaalt:

“Onder de voorwaarden bepaald door de Koning, bij een Ministerraad overlegd besluit, kent de minister van Binnenlandse Zaken aan de door hem aangeduide lokale besturen een jaarlijkse of, voor de in 1°, 4° en in het zesde lid bedoelde overeenkomsten, meerjaarlijkse toelage toe binnen de grenzen van de daartoe beschikbare kredieten, in de vorm van:

1° een forfaitair bedrag voor die lokale besturen die een overeenkomst hebben gesloten met de minister van Binnenlandse Zaken over een programma tot voorkoming en bestrijding van diverse vormen van criminaliteit, of

2° een toelage voor bijkomende aanwervingen ten behoeve van de gemeentelijke politie, of

3° een toelage voor personeelskosten en actiemiddelen voor bijkomende aanwervingen:

– (...)

– voor de specifieke projecten inzake de criminaliteitspreventie, de politieke slachtofferbejegening en de coördinatie van deze projecten, waarvoor de lokale overheid een overeenkomst sluit met de minister van Binnenlandse Zaken;

– voor de specifieke projecten inzake de stedelijke vernieuwing en de coördinatie van deze projecten, indien de lokale overheid daarvoor een overeenkomst sluit met de minister van Binnenlandse Zaken en, in voorkomend geval, met de andere bevoegde ministers;

– voor de specifieke projecten inzake eerstelijns rechtshulp, indien de lokale overheid daarvoor een overeenkomst sluit met de minister van Binnenlandse Zaken en met de minister van Justitie, of

4° een toelage voor personeelskosten, actiemiddelen voor bijkomende aanwervingen en werkingskosten voor de begeleiding van een dienstverlening, een werkstraf, een opleiding en de behandeling in het kader van een gerechtelijke maatregel, indien de lokale overheid daarvoor een overeenkomst sluit met de minister bevoegd voor Justitie.

(...)

De toelage bedoeld in het eerste lid, 4°, kan ook worden toegekend aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een provincie, een vereniging zonder winstoogmerk of een stichting van openbaar nut indien deze daarvoor een overeenkomst sluit met de minister bevoegd voor Justitie.

Over het geheel van de toelagen bedoeld in het eerste lid, 4°, en het zesde lid wordt jaarlijks voorafgaandelijk overleg gepleegd in de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuisen.”

Vermits de financiële toelage waarin het ontwerp voorziet, niet de vorm aanneemt van een toelage voor personeelskosten en actiemiddelen voor bijkomende aanwervingen voor de projecten vermeld in artikel 69, eerste lid, 3°, van de wet van 30 maart 1994, maar van een toelage voor de aanwerving van personeel voor de begeleiding van een dienstverlening, een werkstraf, een opleiding en de behandeling in het kader van een gerechtelijke maatregel, vindt het ontwerp geen rechtsgrond in het voormelde artikel 69, eerste lid, 3°, maar – onder voorbehoud van wat hierna wordt vermeld – in artikel 69, eerste lid, 4°, van diezelfde wet, in samenhang gelezen met artikel 69, zesde en zevende lid, van diezelfde wet.

3.2.1. De artikelen 9, 10 en 12 tot 15 van het ontwerp bevatten de nadere regels voor de betaling van de toelage, de controle van het door de organisatie voorgestelde financieel dossier en de evaluatie van de naleving van de door de begeleidingsdiensten en de organisaties gesloten overeenkomsten.

In zoverre die bepalingen zich er niet toe beperken de voorwaarden voor de toekenning van de toelage te bepalen, maar ertoe strekken de toekenning zelf en de controle van de aanwending van de toelage te regelen, dient hiervoor rechtsgrond te worden gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning,² in samenhang gelezen met artikel 69, eerste lid, van de wet van 30 maart 1994.

Dit neemt niet weg dat een bijkomende opmerking dient te worden gemaakt wat de artikelen 9 en 13 van het ontwerp betreft.

3.2.2.1. Uit artikel 9 van het ontwerp vloeit voort dat de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten³ op verzoek van de minister de kredieten die overeenstemmen met de jaarlijkse toelage zoals voorzien in de overeenkomst, ter beschikking stelt van de organisaties die ze genieten.

Luidens artikel 69, eerste lid, van de wet van 30 maart 1994 kent de minister bevoegd voor binnenlandse zaken de in die bepaling vermelde toelage toe. Die bepaling verschaft geen rechtsgrond voor een opdracht aan een openbare instelling zoals artikel 9 van het ontwerp die bevat ten aanzien van de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, ook niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Dat geldt des te meer nu de bedoelde toelage niet alleen aan een gemeente, een provincie of een intergemeentelijk samenwerkingsverband kan worden toegekend, maar ook aan een vereniging zonder winstoogmerk of een stichting van openbaar nut en niet alleen bestemd is voor personeelskosten maar ook “actiemiddelen voor bijkomende aanwervingen en werkingskosten” omvat (artikel 6).

3.2.2.2. Hieromtrent om uitleg gevraagd, verwijst de gemachtigde voor de rechtsgrond van artikel 9 van het ontwerp naar artikel 1, § 2^{quater}, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende sociale bepalingen’ en artikel 5, § 2, van de wet van 6 december 2005 ‘betreffende de opmaak en financiering van actieplannen inzake verkeersveiligheid’.

Artikel 1, § 2^{quater}, van de wet van 1 augustus 1985 bepaalt:

“De Rijksdienst wordt belast met het uitkeren van een jaarlijkse toelage aan de door de minister van Binnenlandse Zaken aangeduide lokale besturen, voor de verwezenlijking van een programma betreffende de maatschappelijke problemen inzake veiligheid, voor de verwezenlijking van de initiatieven inzake criminaliteitspreventie, voor de werving en de opleiding van de gemeentelijke politieagenten en voor het uitwerken van maatregelen tot coördinatie van de politieakten.

² Artikel 108 van de Grondwet.

³ Sinds 1 januari 2015 de Dienst voor de Bijzondere Sociale zekerheidsstelsels genaamd.

Wanneer de toelage dient om de opleiding van gemeentelijke politieagenten te financieren, kan zij eveneens worden toegekend aan de erkende trainings- en opleidingscentra.

(...)

De Koning bepaalt de bevoegdheid van de Rijksdienst met betrekking tot het bestaan van de voorwaarden tot toekenning van de toelage en de controle op de aanwending ervan.”

Artikel 5, § 2, van de wet van 6 december 2005 bepaalt:

“Het aan de Federale Overheidsdienst Justitie toegekende bedrag wordt in het veiligheidsfonds gestort ter aanvulling van het budget gereserveerd voor gerechtelijke alternatieve maatregelen met als doel de uitvoering van de alternatieve maatregelen of alternatieve straffen die met name betrekking hebben op de verbetering van de verkeersveiligheid te financieren.

Het aan de federale overheidsdienst Justitie toegekende bedrag kan ook gebruikt worden ter financiering van het bij justitie beheerde deel van het afhandelingsproces enkel met het oog op een optimale inning van de verkeersboetes.

De Minister van Justitie stelt jaarlijks een verslag op aan de Minister van Mobiliteit betreffende de uitvoering van de projecten inzake verkeersveiligheid die gefinancierd worden via dit bedrag.”

Artikel 1, § 2^{quater}, van de wet van 1 augustus 1985 kan inderdaad als rechtsgrond dienen in zoverre uit artikel 9 van het ontwerp voortvloeit dat de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten de kredieten die overeenstemmen met de jaarlijkse toelage zoals voorzien in de overeenkomst, ter beschikking stelt van een gemeente, een provincie of een intergemeentelijk samenwerkingsverband.

Het voorgaande gaat daarentegen niet op wat het ter beschikking stellen van de kredieten aan de verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen betreft. Die organisaties kunnen noch als lokale besturen, noch als erkende trainings- en opleidingscentra worden beschouwd.

Ook artikel 5, § 2, van de wet van 6 december 2005 biedt wat die organisaties betreft, geen enkele rechtsgrond, zodat besloten dient te worden dat het artikel 9 van het ontwerp aan rechtsgrond ontbeert in zoverre uit die bepaling voortvloeit dat de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten de kredieten die overeenstemmen met de jaarlijkse toelage zoals voorzien in de overeenkomst, ter beschikking stelt van een vereniging zonder winstoogmerk of een stichting.

3.2.3. Artikel 13 van het ontwerp voorziet in de oprichting van een evaluatie- en opvolgingscommissie in elk gerechtelijk arrondissement.

Voor de oprichting van een dergelijke commissie kan geen beroep worden gedaan op artikel 108 van de Grondwet, in samenhang met artikel 69, eerste lid, van de wet van 30 maart 1994. Voor artikel 13 ontbreekt derhalve een rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

4. Gevraagd of het ontwerp niet zou kunnen worden beschouwd als een regeling inzake staatssteun in de zin van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) die, behoudens ze onder één van de vrijstellingscategorieën zou vallen, bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het gaat over prestaties die kaderen in een openbare dienstverlening en de organisaties die op basis van het voorgelegde KB subsidies kunnen genieten zijn limitatief opgesomd in art. 69, 4°. Het gaat over lokale besturen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies, vzw's of stichtingen van openbaar nut. Deze organisaties beogen geen economisch rendement. De gelijke toegang van deze organisaties wordt gewaarborgd doordat zij allen een aanvraag kunnen doen. Hier moet ook verwezen worden naar de wettelijke bepalingen inzake de dienstverlening en de werkstraf dat deze maatregelen niet mogen bestaan uit een activiteit die, in de aangewezen overheidsdienst of vereniging, doorgaans door bezoldigde werknemers wordt verricht.”

Gelet op het gegeven dat de dienstverlening ter financiering waarvan de toelage dient, plaatsvindt in het kader een gerechtelijke maatregel, en gelet op de beperkte draagwijdte die aan het begrip “dienstverlening” moet worden gegeven (opmerking 5.3.1), lijkt te kunnen worden aangenomen dat die dienstverlening kan worden beschouwd als een niet-economische dienst van algemeen belang waarvoor geen aanmelding voor staatssteun nodig is. Of dat al dan niet het geval is, zal evenwel afhangen van de concrete invulling die aan die dienstverlening wordt gegeven en de vraag of de dienst al dan niet wordt aangeboden in een economische marktcontext. Dit zal afhangen van de concrete dienst en de concrete omstandigheden waarin die dienst wordt aangeboden.

Op dit punt dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, bijgevolg een voorbehoud te maken.

BEVOEGDHEID

5. Uit artikel 2 van het ontwerp vloeit voort dat de organisaties een financiële toelage kunnen genieten voor “de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van een dienstverlening, een werkstraf, een opleiding of een behandeling in het kader van een gerechtelijke maatregel”.

5.1. Luidens artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gemeenschappen bevoegd voor “de organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen en van de bevoegde dienst die de uitwerking en de opvolging van het elektronisch toezicht verzekert. Niettemin bepaalt de federale overheid de opdrachten die de justitiehuizen of, in voorkomend geval, de andere diensten van de gemeenschappen die deze overnemen, uitoefenen in het kader van de gerechtelijke procedure of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen”.

In de toelichting van het voorstel van bijzondere wet dat tot die bepaling heeft geleid, werd dienaangaande het volgende verklaard:

“Dit voorstel van bijzondere wet draagt aan de gemeenschappen de volledige bevoegdheid over om eigen regels uit te vaardigen inzake de organisatie en de werking van de justitiehuisen alsmede om hun opdrachten toe te kennen binnen hun bevoegdheden. Dit voorstel vertrouwt evenzeer de volledige bevoegdheid toe aan de gemeenschappen inzake de uitvoering van de opdrachten die aan de justitiehuisen worden toevertrouwd overeenkomstig inzonderheid artikel 2 van koninklijk besluit van 13 juni 1999 houdende de organisatie van de Dienst Justitiehuisen van het ministerie van Justitie van 13 juni 1999 en overeenkomstig artikel 1N, A2, van het bijvoegsel bij het ministerieel Besluit van 23 juni 1999 tot vastlegging van de basisrichtlijnen aan de justitiehuisen.

(...)

Naast de ter beschikking gestelde financiële middelen voor de werking van het directoraat-generaal justitiehuisen, worden ook de subsidies die momenteel toegekend worden door het directoraat-generaal van de justitiehuisen in het kader van het koninklijk besluit van 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure, overgedragen aan de gemeenschappen.” (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 62).”

In die toelichting wordt daar nog het volgende aan toegevoegd:

“De Federale Staat blijft echter bevoegd voor de procedure die van toepassing is voor de rechtbanken⁴ alsook voor de uitvoering van de gerechtelijke beslissingen en voor de strafuitvoering⁵, hierin begrepen de bepaling van het justitiehuis dat territoriaal bevoegd is voor de uitvoering van de opdrachten die eronder vallen, op basis van de criteria die de staat vastlegt in de wet, de reglementaire bepalingen, de richtlijnen of de bestaande praktijken.” (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 63).”

Artikel 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuisen’ omschrijft de opdrachten van de Justitiehuisen als volgt:

“de opdrachten die de Justitiehuisen uitoefenen in het kader van de gerechtelijke procedure of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen en die hen worden toevertrouwd door de federale instanties, zijnde de burgerrechtelijke opdrachten, de strafrechtelijke opdrachten, de penitentiaire opdrachten, het slachtofferonthaal en de eerstelijnswerking.

In het bijzonder betreft het momenteel de opdrachten :

- opgesomd in artikel 2 van het koninklijk besluit van 13 juni 1999 houdende de organisatie van de dienst Justitiehuisen van het ministerie van Justitie;
- bedoeld in de artikelen 37^{quater} en 37^{quinquies} van het Strafwetboek;
- omschreven in de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten.”

⁴ Voetnoot 29 van het aangehaalde stuk: GWH, nr. 268/2004.

⁵ Voetnoot 30 van het aangehaalde stuk: GWH nr. 109/2006.

5.2. De vraag rijst of de financiële toelage waarin het ontwerp voorziet, kan dienen ter financiering van uitgaven waarmee de organisaties diensten verlenen die tot de opdrachten van de justitiehuisen behoren.

De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“De diensten die de organisaties aanbieden, kunnen niet gelijk geschakeld worden met het takenpakket dat de justitiehuisen opnemen. De organisaties nemen telkens maar een deelaspect van de taak van de justitieassistent op en worden, desgevallend, betrokken bij bepaalde delen op het niveau van de uitvoering van de maatregel. In elk dossier blijft de toewijzing van het dossier alsook het bewaken van het gehele justitiële traject (inclusief de rapportage aan de gerechtelijke instanties) de exclusieve bevoegdheid van de justitiehuisen. De justitiehuisen doen beroep op de expertise van de (uitvoerende) organisaties omdat ze die zelf niet in huis hebben (het geven van opleidingen, de omkadering van werkgestraften op de werkvloer, de behandeling van een agressieproblematiek,...). In die zin is er sprake van complementariteit en vallen de (wettelijk omschreven) taken van de justitiehuisen en de taken van de gesubsidieerde diensten (op basis van deze ontwerperegeling) niet samen.”

5.3. Vermits de woorden “de begeleiding van een dienstverlening, een werkstraf, een opleiding of een behandeling in het kader van een gerechtelijke maatregel” de herneming vormen van hetgeen is bepaald in artikel 69, eerste lid, 4°, van de wet van 30 maart 1994, dat als rechtsgrond dient (opmerking 3.1), dient aan die woorden dezelfde draagwijdte te worden gegeven als in het voormelde artikel van de wet van 30 maart 1994. Overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet moet de Koning aan die bepaling uitvoering geven, maar hij dient daarbij binnen de grenzen van de bevoegdheid van de federale overheid te blijven.

5.3.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 12 mei 2014 ‘tot wijziging van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen wat de subsidiëring van de justitiehuisen betreft’, waarvan artikel 2 een 4° heeft ingevoegd in artikel 69, eerste lid, van de wet van 30 maart 1994, blijkt dat werd beoogd “de subsidiëring van de begeleiding van de gerechtelijke maatregelen, ter ondersteuning van het strafrechtelijk beleid van de minister bevoegd voor Justitie, mogelijk [te maken] op voorwaarde dat de lokale overheid daarvoor een overeenkomst sluit met de minister bevoegd voor Justitie” (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3458/001, 3).

Wat het begrip “dienstverlening” betreft, heeft de gemachtigde het volgende gepreciseerd:

“De term ‘dienstverlening’ is gelinkt en beperkt tot hetgeen wordt vermeld in artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering. Deze ‘dienstverlening’ werd reeds in dit wetboek geïntroduceerd in 1994 en komt overeen met de Franse versie van dit artikel. Deze dienstverlening mag uitsluitend worden verricht bij openbare diensten van de Staat, de gemeenten, de provincies, de gemeenschappen en de gewesten, dan wel bij verenigingen zonder winstoogmerk of bij stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel oogmerk. Bovendien mag deze dienstverlening niet bestaan uit een activiteit die, in de aangewezen overheidsdienst of vereniging, doorgaans door bezoldigde werknemers wordt verricht.”

Aldus begrepen, kan worden aangenomen dat die dienstverlening, net zoals de werkstraf, kadert binnen de bevoegdheid van de federale overheid inzake justitie.

5.3.2. Uit opmerking 5.2 kan worden afgeleid dat het enkel gaat om een financiële hulp aan externe diensten waarvan de taken niet samenvallen met de opdrachten van de justitiehuizen. De bijlage bij het ministerieel besluit van 23 juni 1999 ‘tot vaststelling van de basisinstructies voor de justitiehuizen’ bepaalt dienaangaande onder het opschrift “C8 Met externe diensten”:

“De directeur, de coördinator en het personeel van het justitiehuis zien erop toe dat het justitiehuis een goede werkrelatie onderhoudt met het brede veld van diensten in de welzijnssfeer.

Het justitiehuis kan waar dit nodig is, de rol spelen van initiatiefnemer van nieuwe projecten of kan een ondersteunende of coördinerende rol opnemen ten aanzien van welzijnsinstellingen in die domeinen waar een raakvlak bestaat met de werking van de parajustitiële dienstverlening.

De evaluatie- en opvolgingscommissie in elk gerechtelijk arrondissement geeft advies over voorstellen van projecten in het kader van alternatieve maatregelen en volgt de evolutie ervan op in de tijd. Op termijn zal deze rol worden overgenomen door de commissie strafrechtstoepassingen. Het personeel van het justitiehuis zorgt ervoor alle nuttige informatie inzake de (mede)werking van projecten of welzijnsinstellingen aan de coördinator van het justitiehuis over te zenden die op zijn beurt de arrondissementele evaluatiecommissie en de Steundienst Alternatieve Maatregelen hiervan op geregelde tijdstippen informeert. De coördinator van het justitiehuis zal in het bijzonder toezien op een goede samenwerking met de instellingen die alternatieve gerechtelijke maatregelen ondersteunen.”

In de interpretatie dat de financiële hulp beperkt is tot externe diensten waarvan de taken niet samenvallen met de opdrachten van de justitiehuizen, is de ontworpen regeling bestaanbaar met de bevoegdheidverdelende regels. Het verdient evenwel aanbeveling om het ontwerp in die zin te verduidelijken door te bepalen dat het gaat om de financiering van externe diensten waarop het justitiehuis desgevallend een beroep doet.

Bovendien zal erop moeten worden toegezien dat de ontworpen regeling niet op dergelijke wijze wordt toegepast dat de bevoegdheden van de gemeenschappen worden betreden. Dat zou met name het geval zijn indien organisaties worden gefinancierd voor activiteiten die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoren. Te dien aanzien dient erop te worden gewezen dat een aantal van de door de gemachtigde in opmerking 5.2 aangehaalde voorbeelden, zoals het geven van opleidingen en de behandeling van een agressieproblematiek, mogelijksterwijs tot gemeenschapsbevoegdheden inzake onderwijs of welzijn behoren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6.1. Gelet op opmerkingen 3.2.1 en 3.2.2.2 dienen twee nieuwe leden aan de aanhef te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet en naar artikel 1, § 2^{quater}, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende sociale bepalingen’.

6.2. In het eerste lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, dient te worden verwezen naar artikel 69, eerste lid, 4°, zesde en zevende lid, van de wet van 30 maart 1994.

6.3. In het zevende lid van de aanhef, dat het negende lid wordt, dient te worden bepaald dat het advies van de Raad van State werd gegeven met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2° (niet: 1°), van de wetten op de Raad van State.

Artikel 2

7. Luidens artikel 2, § 1, van het ontwerp kunnen de organisaties die een aanvraag doen, een financiële toelage genieten “binnen de perken van de beschikbare kredieten”.

Voor zover uit die precisering zou voortvloeien dat vanaf een bepaald tijdstip, namelijk als de jaarlijks vastgestelde begrotingskredieten zijn opgebruikt, de financiële toelage niet langer kan worden toegekend, staat die bepaling op gespannen voet met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, aangezien de datum van de aanvraag bepalend kan zijn voor het al dan niet toekennen van de financiële toelage. De stellers van het ontwerp moeten in dat geval nagaan of hun begrotingsbekkernis niet beter op een andere wijze verzoend kan worden met het gelijkheidsbeginsel.

8. Luidens artikel 2, § 2, van het ontwerp kan een provincie of een gemeente het personeel bestemd voor de begeleiding van een gerechtelijke maatregel geheel of gedeeltelijk ter beschikking stellen van een vereniging zonder winstoogmerk of een stichting van openbaar nut. In dat geval worden de “modaliteiten” (lees: nadere regels) van die terbeschikkingstelling opgenomen in de overeenkomst die de organisatie sluit met de minister.

Die nadere regels dienen evenwel beperkt te zijn tot praktische afspraken over de terbeschikkingstelling. Bovendien moet erop worden toegezien dat bij die terbeschikkingstelling de van toepassing zijnde arbeidsrechtelijke regels⁶ worden nageleefd.

Artikel 5

9. In artikel 5, § 2, wordt bepaald dat in het geval de voorwaarden waarin is voorzien door de minister niet worden gerespecteerd, de minister de forfaitaire tussenkomst “kan” afschaffen en kan overgaan tot de gedeeltelijke of volledige teruginning ervan.

Het gebruik van het woord “kan” wekt de indruk dat die terugvordering slechts facultatief zou zijn. Dat is evenwel niet bestaanbaar met artikel 123, 1°, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’, dat bepaalt dat de begunstigde die de voorwaarden niet naleeft waaronder een subsidie werd verleend, tot de onmiddellijke terugbetaling van die subsidie is gehouden.

*

⁶ Zie artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 ‘betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers’. De openbare sector is niet van de toepassingssfeer van die wet uitgesloten.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de déterminer les conditions auxquelles un organisme, à savoir une commune, une province, une structure de coopération intercommunale, une association sans but lucratif ou une fondation d'utilité publique¹, peut bénéficier d'une allocation financière afin de recruter du personnel destiné à l'accompagnement d'un travail d'intérêt général, d'une peine de travail, d'une formation ou pour le traitement dans le cadre d'une mesure judiciaire (article 2, § 1^{er}). L'organisme conclut à cet effet une convention avec le ministre qui a la Justice dans ses attributions (ci-après : le ministre). La convention qui, sous réserve des crédits disponibles, est prévue pour une période de quatre ans, contient, d'une part, les obligations de l'organisme et les objectifs que le service d'accompagnement s'engage à poursuivre tels qu'ils sont définis par le ministre et, d'autre part, les droits et obligations du ministre, ainsi que le montant de l'allocation annuelle octroyée, en ce compris le nombre et le niveau des recrutements pour lesquels une intervention financière est octroyée par l'État (article 2, § 3).

Le projet vise à fixer les conditions relatives à l'octroi de l'allocation financière (articles 3 et 4) et à l'utilisation de l'allocation (articles 6 à 10). Un mécanisme de contrôle est prévu (articles 11 et 12) et une commission d'évaluation et de suivi est créée, dont le rapport sert notamment de base pour les évaluations au cours desquelles le ministre vérifie chaque année si les services d'accompagnement et les organismes respectent les conventions qu'ils ont conclues (articles 13 et 14). Les évaluations font l'objet d'une concertation annuelle à la conférence interministérielle pour les maisons de justice (article 15).

L'arrêté royal du 12 août 1994 'déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel civil supplémentaire chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires alternatives et de la prévention de la criminalité et l'accueil en matière de toxicomanie' est abrogé (article 16).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (article 17).

3. Selon le premier alinéa du préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 69, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 30 mars 1994 'portant des dispositions sociales'.

¹ Article 1^{er}, 2^o, du projet.

3.1. L'article 69, alinéas 1^{er}, 6 et 7, de la loi du 30 mars 1994 dispose :

« Dans les conditions fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le ministre de l'Intérieur octroie une allocation annuelle (ou pluriannuelle pour les conventions visées au 1^o et 4^o et à l'alinéa 6[)] aux autorités locales désignées par lui, dans les limites des crédits disponibles à cet effet, sous la forme :

1^o [d']un montant forfaitaire pour ces autorités locales qui ont conclu une convention avec le ministre de l'Intérieur sur un programme relatif à la prévention et [à] la lutte contre diverses formes de criminalité, ou

2^o [d']un[e] allocation pour des recrutements supplémentaires au profit de la police communale, ou

3^o [d']une allocation de frais de personnel et de moyens d'action pour des recrutements supplémentaires :

– (...)

- pour les projets spécifiques relatifs à la prévention de la criminalité, l'assistance policière aux victimes et la coordination de ces projets, pour lesquels l'autorité locale conclut une convention avec le ministre de l'Intérieur ;

- pour les projets spécifiques visant à favoriser le renouveau urbain et la coordination de ces projets, lorsque l'autorité locale conclut à ce sujet une convention avec le ministre de l'Intérieur et, le cas échéant, avec les autres ministres compétents ;

- pour les projets spécifiques relatifs à l'aide juridique de première ligne, lorsque l'autorité locale conclut à ce sujet une convention avec le ministre de l'Intérieur et avec le ministre de la Justice, ou

4^o [d]une allocation pour des frais de personnel, [de] moyens d'action pour des recrutements supplémentaires et [de] frais de fonctionnement pour l'accompagnement d'un travail d'intérêt général, d'une peine de travail, d'une formation et pour le traitement dans le cadre d'une mesure judiciaire, lorsque l'autorité locale conclut à ce sujet une convention avec le ministre ayant la Justice dans ses attributions.

(...)

L'allocation visée à l'alinéa 1^{er}, 4^o, peut aussi être octroyée à une structure de coopération intercommunale, une province, une association sans but lucratif ou une fondation d'utilité publique, lorsque celle-ci conclut à ce sujet une convention avec le ministre ayant la Justice dans ses attributions.

L'ensemble des allocations prévues par l'alinéa 1^{er}, 4^o, et par l'alinéa 6 font l'objet d'une concertation annuelle préalable au sein de la Conférence interministérielle pour les Maisons de justice ».

Étant donné que l'allocation financière prévue par le projet ne prend pas la forme d'une allocation pour des frais de personnel et de moyens d'action pour des recrutements supplémentaires dans le cadre des projets mentionnés à l'article 69, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 30 mars 1994, mais bien d'une allocation pour le recrutement de personnel d'accompagnement d'un travail d'intérêt général, d'une peine de travail, d'une formation et pour le traitement dans le cadre d'une mesure judiciaire, le projet ne trouve pas de fondement juridique dans l'article 69, alinéa 1^{er}, 3^o, précité, mais – sous réserve des observations qui suivent – dans l'article 69, alinéa 1^{er}, 4^o, combiné avec l'article 69, alinéas 6 et 7, de cette même loi.

3.2.1. Les articles 9, 10 et 12 à 15 du projet contiennent les modalités relatives au paiement de l'allocation, au contrôle du dossier financier présenté par l'organisme et à l'évaluation du respect des conventions conclues par les services d'accompagnement et les organismes.

Dans la mesure où ces dispositions ne se limitent pas à fixer les conditions d'octroi de l'allocation mais visent à régler l'octroi proprement dit et le contrôle de l'utilisation de l'allocation, il faut chercher leur fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution du Roi ², combiné avec l'article 69, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 mars 1994.

Il n'en demeure pas moins qu'il y a lieu de formuler une observation supplémentaire à propos des articles 9 et 13 du projet.

3.2.2.1. Il découle de l'article 9 du projet, qu'à la requête du ministre, l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales ³, met les crédits correspondant à l'allocation annuelle prévue par la convention à la disposition des organismes qui en bénéficient.

Aux termes de l'article 69, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 mars 1994, le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions octroie l'allocation mentionnée dans cette disposition. Cette disposition ne procure pas de fondement juridique pour l'attribution d'une mission à un organisme public telle que celle prévue par l'article 9 du projet à l'égard de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, fût-elle combinée avec le pouvoir général d'exécution. C'est d'autant plus vrai que l'allocation visée peut être octroyée non seulement à une commune, une province ou une structure de coopération intercommunale, mais aussi à une association sans but lucratif ou à une fondation d'utilité publique, et qu'elle n'est pas uniquement destinée à des frais de personnel, mais comprend également des « moyens d'action pour des recrutements supplémentaires et des frais de fonctionnement » (article 6).

3.2.2.2. Invité à donner des éclaircissements à cet égard, le délégué renvoie, pour le fondement juridique de l'article 9 du projet, à l'article 1^{er}, § 2^{quater}, de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des dispositions sociales' et à l'article 5, § 2, de la loi du 6 décembre 2005 'relative à l'établissement et au financement de plans d'action en matière de sécurité routière'.

L'article 1^{er}, § 2^{quater}, de la loi du 1^{er} août 1985 s'énonce comme suit :

« L'Office national est chargé du paiement d'une allocation annuelle aux autorités locales désignées par le ministre de l'Intérieur, pour la réalisation d'un programme relatif aux problèmes de société en matière de sécurité, pour la réalisation d'initiatives relatives à la prévention de la criminalité, pour le recrutement et la formation des policiers communaux et pour la mise en place de mesures de coordination des tâches policières.

Lorsqu'elle est destinée à financer la formation des policiers communaux, l'allocation peut également être octroyée aux centres d'entraînement et d'instruction agréés.

(...)

² Article 108 de la Constitution.

³ Dénommé l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale depuis le 1^{er} janvier 2015.

Le Roi détermine les compétences de l'Office national relatives à l'existence des conditions d'octroi de l'allocation et au contrôle de l'utilisation de celle-ci ».

L'article 5, § 2, de la loi du 6 décembre 2005 dispose :

« Le montant attribué au Service public fédéral Justice est versé dans le fonds de sécurité en complément de l'enveloppe réservée pour les mesures judiciaires alternatives dans le but de financer l'exécution de mesures ou de peines alternatives visant notamment à l'amélioration de la sécurité routière.

Le montant ainsi attribué au Service public fédéral Justice peut également être utilisé afin de financer la partie du processus de traitement géré par la Justice en vue d'optimiser exclusivement la perception des amendes relatives aux infractions routières.

Le Ministre de la Justice établit chaque année un rapport au Ministre de la Mobilité relatif à l'exécution des projets en matière de sécurité routière financés par ce montant ».

L'article 1^{er}, § 2^{quater}, de la loi du 1^{er} août 1985 peut effectivement servir de fondement juridique dans la mesure où il découle de l'article 9 du projet que l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales met les crédits correspondant à l'allocation annuelle prévue par la convention à la disposition d'une commune, d'une province ou d'une structure de coopération intercommunale.

En revanche, ce qui précède ne s'applique pas en ce qui concerne la mise à disposition des crédits aux associations sans but lucratif et aux fondations. Ces organismes ne peuvent être considérés ni comme des administrations locales, ni comme des centres d'entraînement et d'instruction agréés.

S'agissant de ces organismes, l'article 5, § 2, de la loi du 6 décembre 2005 ne procure pas non plus de fondement juridique, si bien qu'il y a lieu d'en conclure que l'article 9 du projet est dépourvu de fondement juridique dans la mesure où il découle de cette disposition que l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales met les crédits correspondant à l'allocation annuelle prévue par la convention à la disposition d'une association sans but lucratif ou d'une fondation.

3.2.3. L'article 13 du projet prévoit la création d'une commission d'évaluation et de suivi dans chaque arrondissement judiciaire.

La création d'une telle commission ne peut se fonder sur l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 69, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 mars 1994. L'article 13 est par conséquent dépourvu de fondement juridique.

FORMALITÉS

4. Interrogé pour savoir si le projet ne pourrait pas être considéré comme un régime d'aide d'État au sens des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui, sauf s'il s'inscrit dans l'une des catégories de dispenses, doit être notifié à la Commission européenne, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het gaat over prestaties die kaderen in een openbare dienstverlening en de organisaties die op basis van het voorgelegde KB subsidies kunnen genieten zijn limitatief opgesomd in art. 69, 4°. Het gaat over lokale besturen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies, vzw's of stichtingen van openbaar nut. Deze organisaties beogen geen economisch rendement. De gelijke toegang van deze organisaties wordt gewaarborgd doordat zij allen een aanvraag kunnen doen. Hier moet ook verwezen worden naar de wettelijke bepalingen inzake de dienstverlening en de werkstraf dat deze maatregelen niet mogen bestaan uit een activiteit die, in de aangewezen overheidsdienst of vereniging, doorgaans door bezoldigde werknemers wordt verricht ».

Eu égard au fait que le travail d'intérêt général financé par l'allocation s'inscrit dans le cadre d'une mesure judiciaire et compte tenu de la portée limitée qu'il convient d'attribuer à la notion de « travail d'intérêt général » (observation 5.3.1), il semble que l'on puisse admettre que cette prestation peut être considérée comme un service d'intérêt général non économique qui ne doit pas être notifié en tant qu'aide d'État. Tout dépendra du sens concret qui sera attribué à ce travail d'intérêt général et du fait que le service soit proposé ou non dans un contexte de marché économique. Cela dépendra du service concret et des circonstances concrètes dans lesquelles il est proposé.

Le Conseil d'État, section de législation, se doit par conséquent de formuler une réserve sur ce point.

COMPÉTENCE

5. Il découle de l'article 2 du projet que les organismes peuvent bénéficier d'une allocation financière afin de « recruter du personnel destiné à l'accompagnement d'un travail d'intérêt général, d'une peine de travail, d'une formation ou pour le traitement dans le cadre d'une mesure judiciaire ».

5.1. Aux termes de l'article 5, § 1^{er}, III, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les communautés sont compétentes pour « l'organisation, le fonctionnement et les missions des maisons de justice, et du service compétent pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la surveillance électronique. Toutefois, l'autorité fédérale détermine les missions que les maisons de justice ou les autres services des communautés qui les reprennent, le cas échéant, exercent dans le cadre de la procédure judiciaire ou de l'exécution des décisions judiciaires ».

L'exposé des motifs de la proposition de loi spéciale qui a donné lieu à cette disposition a précisé ce qui suit à ce sujet :

« La présente proposition de loi spéciale attribue aux communautés toute la compétence d'édicter des règles propres en matière d'organisation et de fonctionnement des maisons de justice, ainsi que celle de leur attribuer des missions dans le cadre des matières qui relèvent de leurs compétences. Elle confie également aux communautés la pleine compétence en matière d'exécution des missions qui sont confiées aux maisons de justice notamment par l'article 2 de l'arrêté royal du 13 juin 1999 portant organisation du Service des Maisons de Justice du ministère de la Justice et par l'article 1N, A2, de l'annexe à l'arrêté ministériel du 23 juin 1999 fixant des instructions de base destinées aux maisons de justice.

(...)

Outre les moyens financiers liés au fonctionnement de la direction générale des maisons de justice, les subventions actuellement octroyées par la direction générale des maisons de justice dans le cadre de l'arrêté royal du 17 décembre 2003 relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire sont également transférées aux communautés ». (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 62) ».

L'exposé ajoute encore ce qui suit :

« L'État fédéral demeure toutefois compétent pour ce qui concerne la procédure applicable devant les juridictions ⁴ ainsi que pour l'exécution des décisions judiciaires et l'exécution des peines ⁵, y compris pour la détermination de la maison de justice territorialement compétente pour exécuter les missions qui en relèvent, sur la base des critères qu'il définit dans la loi, les dispositions réglementaires, les directives ou encore les pratiques existantes » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 63) ».

L'article 1^{er}, 3°, de l'accord de coopération du 17 décembre 2013 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à l'exercice des missions des Maisons de justice' définit les missions de ces dernières comme suit :

« les missions que les Maisons de justice exercent dans le cadre de la procédure judiciaire ou de l'exécution des décisions judiciaires et qui leur sont confiées par les instances fédérales, à savoir les missions civiles, les missions pénales, les missions pénitentiaires, l'accueil des victimes et l'accueil de première ligne.

En particulier, il s'agit actuellement des missions :

- énumérées à l'article 2 de l'arrêté royal du 13 juin 1999 portant organisation du service des Maisons de justice du ministère de la Justice ;
- visées aux articles 37^{quater} et 37^{quinquies} du Code pénal ;
- définies dans la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine ».

⁴ Note 29 du document cité : C.C., n° 268/2004.

⁵ Note 30 du document cité : C.C., n° 109/2006.

5.2. La question se pose de savoir si l'allocation financière prévue par le projet peut servir à financer des dépenses encourues par les organismes pour fournir des services qui relèvent des missions des maisons de justice.

Le délégué a donné l'explication suivante à ce sujet :

« De diensten die de organisaties aanbieden, kunnen niet gelijk geschakeld worden met het takenpakket dat de justitiehuisen opnemen. De organisaties nemen telkens maar een deelaspect van de taak van de justitieassistent op en worden, desgevallend, betrokken bij bepaalde delen op het niveau van de uitvoering van de maatregel. In elk dossier blijft de toewijzing van het dossier alsook het bewaken van het gehele justitiële traject (inclusief de rapportage aan de gerechtelijke instanties) de exclusieve bevoegdheid van de justitiehuisen. De justitiehuisen doen beroep op de expertise van de (uitvoerende) organisaties omdat ze die zelf niet in huis hebben (het geven van opleidingen, de omkadering van werkgestraften op de werkvloer, de behandeling van een agressieproblematiek,...). In die zin is er sprake van complementariteit en vallen de (wettelijk omschreven) taken van de justitiehuisen en de taken van de gesubsidieerde diensten (op basis van deze ontwerperegeling) niet samen ».

5.3. Dès lors que les mots « l'accompagnement d'un travail d'intérêt général, d'une peine de travail, d'une formation ou pour le traitement dans le cadre d'une mesure judiciaire » reproduisent la disposition contenue à l'article 69, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 30 mars 1994, qui procure le fondement juridique (observation 3.1), il convient d'attribuer à ces mots la même portée que dans l'article précité de la loi du 30 mars 1994. Conformément à l'article 108 de la Constitution, le Roi doit pourvoir à l'exécution de cette disposition, mais sans dépasser les limites de la compétence de l'autorité fédérale.

5.3.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 12 mai 2014 'modifiant la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales en ce qui concerne le subventionnement des maisons de justice', dont l'article 2 a inséré un 4^o dans l'article 69, alinéa 1^{er}, de la loi du 30 mars 1994, que l'intention était de « [rendre possible] le subventionnement de l'encadrement des mesures judiciaires, en appui à la politique criminelle du ministre ayant la Justice dans ses attributions, [...] à condition que l'autorité locale conclue à ce sujet une convention avec le ministre ayant la Justice dans ses attributions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n^o 53-3458/001, p. 3).

Concernant la notion de « travail d'intérêt général », le délégué a apporté les précisions suivantes :

« De term 'dienstverlening' is gelinkt en beperkt tot hetgeen wordt vermeld in artikel 216ter van het Wetboek van Strafvordering. Deze 'dienstverlening' werd reeds in dit wetboek geïntroduceerd in 1994 en komt overeen met de Franse versie van dit artikel. Deze dienstverlening mag uitsluitend worden verricht bij openbare diensten van de Staat, de gemeenten, de provincies, de gemeenschappen en de gewesten, dan wel bij verenigingen zonder winstoogmerk of bij stichtingen met een sociaal, wetenschappelijk of cultureel oogmerk. Bovendien mag deze dienstverlening niet bestaan uit een activiteit die, in de aangewezen overheidsdienst of vereniging, doorgaans door bezoldigde werknemers wordt verricht ».

Interprété en ce sens, on peut admettre que ce travail d'intérêt général, tout comme la peine de travail, relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de justice.

5.3.2. On peut déduire de l'observation 5.2 qu'il s'agit uniquement d'une aide financière accordée à des services externes dont les tâches ne coïncident pas avec les missions des maisons de justice. L'annexe de l'arrêté ministériel du 23 juin 1999 'fixant les instructions de base destinées aux maisons de justice' dispose à cet égard, sous l'intitulé « C8. Avec des services externes » :

« Le directeur, le coordinateur et le personnel de la Maison de justice veillent à ce que la Maison de justice entretienne une bonne relation de travail avec un large éventail de services d'aide sociale.

La Maison de justice peut, là où c'est nécessaire, jouer le rôle d'initiateur de nouveaux projets ou peut jouer un rôle de soutien et de coordination vis-à-vis des institutions d'aide sociale dans les domaines où existent des points communs avec le travail des services 'parajudiciaires'.

La Commission d'évaluation et de suivi de chaque arrondissement judiciaire émet un avis sur les propositions de projets dans le cadre des mesures alternatives et suit l'évolution de ceux-ci dans le temps. À terme, ce rôle sera repris par la Commission des applications pénales. Le personnel de la Maison de justice transmet toute information utile concernant le fonctionnement et la participation de projets ou d'institutions d'aide sociale au coordinateur de la Maison de justice. À son tour, celui-ci informera la Commission d'évaluation de l'arrondissement et le Service d'Encadrement des mesures alternatives de manière régulière. Le coordinateur de la Maison de justice veillera tout particulièrement à développer une bonne collaboration avec les institutions qui soutiennent les mesures judiciaires alternatives ».

Dans l'interprétation selon laquelle l'aide financière est limitée aux services externes dont les tâches ne coïncident pas avec les missions des maisons de justice, les dispositions en projet sont compatibles avec les règles répartitrices de compétences. Il est toutefois recommandé de préciser le projet en ce sens en disposant qu'il s'agit du financement de services externes auxquels la maison de justice fait appel le cas échéant.

Par ailleurs, il faudra veiller à ce que les dispositions en projet soient appliquées de sorte à ne pas empiéter sur les compétences des communautés. Tel serait notamment le cas si des organismes étaient financés pour des activités relevant de leurs compétences. À cet égard, il convient d'observer que plusieurs des exemples cités par le délégué dans l'observation 5.2, tels que la dispensation de formations et le traitement d'une problématique d'agression, peuvent relever des compétences communautaires en matière d'enseignement ou de bien-être.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6.1. Compte tenu des observations 3.2.1 et 3.2.2.2, on ajoutera au préambule deux nouveaux alinéas visant l'article 108 de la Constitution et l'article 1^{er}, § 2^{quater}, de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des dispositions sociales'.

6.2. Le premier alinéa du préambule, qui devient le troisième alinéa, doit faire référence à l'article 69, alinéa 1^{er}, 4^o, alinéas 6 et 7, de la loi du 30 mars 1994.

6.3. Le septième alinéa, qui devient le neuvième alinéa, précisera que l'avis du Conseil d'État a été donné en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o (et non : 1^o), des lois sur le Conseil d'État.

Article 2

7. Selon l'article 2, § 1^{er}, du projet, les organismes qui en font la demande peuvent bénéficier d'une allocation financière « dans la limite des crédits disponibles ».

Pour autant qu'il découlerait de cette précision qu'à un moment donné, à savoir quand les crédits budgétaires fixés annuellement sont épuisés, l'allocation financière ne pourrait plus être attribuée, cette disposition se heurterait au principe d'égalité et de non-discrimination, dès lors que la date de la demande pourrait être déterminante pour l'octroi ou non de l'allocation financière. Les auteurs du projet vérifieront dans cette hypothèse si leur préoccupation budgétaire ne pourrait pas mieux se concilier d'une autre manière avec le principe d'égalité.

8. Aux termes de l'article 2, § 2, du projet, une province ou une commune peut mettre l'ensemble ou une partie du personnel destiné à l'accompagnement d'une mesure judiciaire à la disposition d'une association sans but lucratif ou d'une fondation d'utilité publique. Le cas échéant, les modalités de cette mise à disposition sont précisées dans la convention que l'organisme conclut avec le ministre.

Ces modalités doivent cependant être limitées aux accords pratiques relatifs à la mise à disposition. Dans le cadre de cette mise à disposition, on veillera en outre au respect des règles du droit du travail en vigueur ⁶.

Article 5

9. L'article 5, § 2, dispose qu'en cas de non-respect des conditions prévues par le ministre, ce dernier « peut » supprimer le paiement de l'intervention forfaitaire et procéder à la récupération partielle voire entière de l'intervention.

⁶ Voir l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 'sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs'. Le secteur public n'est pas exclu du champ d'application de cette loi.

L'utilisation du mot « peut » laisse supposer que cette récupération ne serait que facultative, ce qui n'est toutefois pas compatible avec l'article 123, 1°, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', qui prévoit que le bénéficiaire qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention est tenu de la rembourser sans délai.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS