



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.366/1
van 13 februari 2019

avis 64.366/1
du 13 février 2019

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende hervorming van de
subsidiëring van organisaties
die opdrachten uitoefenen in
het kader van de uitvoering van
alternatieve straffen en
maatregelen’

un avant-projet de loi ‘portant
reforme du subventionnement
des organismes qui exercent
des missions dans le cadre de
l’exécution des peines et
mesures alternatives’

Op 3 oktober 2018 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 voorontwerp van wet ‘houdende hervorming van de subsidiëring van de organisaties die opdrachten uitoefenen in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 en 29 november 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 februari 2019.

*

Le 3 octobre 2018, 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 avant-projet de loi ‘portant réforme du subventionnement des organismes qui exercent des missions dans le cadre de l'exécution des peines et mesures alternatives’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre les 22 et 29 novembre 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 février 2019.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er vooreerst toe de subsidiëring van de organisaties die opdrachten uitoefenen in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen te hervormen. Daartoe wordt met het voorontwerp artikel 69 van de wet van 30 maart 1994 ‘houdende sociale bepalingen’ gewijzigd (artikel 2 van het voorontwerp). Ten gevolge van die wijziging wordt artikel 69bis van dezelfde wet aangepast (artikel 3 van het voorontwerp) en wordt in een overgangsbepaling voorzien voor bepaalde uitvoeringsbesluiten (artikel 5 van het voorontwerp). Daarnaast wordt met het voorontwerp een verbetering aangebracht in artikel 4, eerste lid, 1°, van de wet van 6 december 2005 ‘betreffende de verdeling van een deel van de federale ontvangsten inzake verkeersveiligheid’ (artikel 4 van het voorontwerp).

BEVOEGDHEID

3. Uit het bij artikel 2 van het voorontwerp ontworpen artikel 69, § 2, van de wet van 30 maart 1994 ‘houdende sociale bepalingen’ vloeit voort dat de Minister van Justitie subsidies kan toekennen aan organisaties “die opdrachten uitoefenen in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen die door een gerechtelijke of federale administratieve overheid zijn opgelegd”.

4. Luidens artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals ingevoegd bij bijzondere wet van 6 januari 2014, zijn de gemeenschappen bevoegd voor “[d]e organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuisen 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 justitiehuisen 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

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

gemeenschappen inzake de uitvoering van de opdrachten die aan de justitiehuizen worden toevertrouwd overeenkomstig inzonderheid artikel 2 van koninklijk besluit van 13 juni 1999 houdende de organisatie van de Dienst Justitiehuizen 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 justitiehuizen.

(...)

Naast de ter beschikking gestelde financiële middelen voor de werking van het directoraat-generaal justitiehuizen, worden ook de subsidies die momenteel toegekend worden door het directoraat-generaal van de justitiehuizen 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.”²

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 rechtbanken³ alsook voor de uitvoering van de gerechtelijke beslissingen en voor de strafuitvoering⁴, 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.”⁵

5. Artikel 47/10 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’⁶ kent vanaf het begrotingsjaar 2015 aan de Vlaamse en Franse Gemeenschap een dotatie toe “omwille van de overheveling door de federale Staat van bevoegdheden inzake justitiehuizen”.⁷ Deze dotatie wordt aangepast indien het aantal opdrachten in uitvoering van de federale wetgeving sneller toeneemt dan de evolutie van de toegekende middelen. Volgens de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot deze bijzondere wetsbepaling moet in de context van deze bepaling onder “opdrachten”, die dus in uitvoering van de federale wetgeving door de gemeenschappen moeten worden gefinancierd, begrepen worden: “een beslissing van een gerechtelijke of administratieve overheid, voorzien in een wettelijk kader, die aan een justitie-assistent een individuele opdracht ten opzichte van een rechtsonderhorige toevertrouwt, die kan bestaan uit hetzij het uitvoeren van een sociaal onderzoek, hetzij de opvolging van en informatieverstrekking aan een slachtoffer of een burger, hetzij de opvolging van de uitvoering van een straf of maatregel”.⁸

² *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 62.

³ *Voetnoot nr. 1 van het geciteerde stuk*: GWH, nr. 268/2004.

⁴ *Voetnoot nr. 2 van het geciteerde stuk*: GWH nr. 109/2006.

⁵ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 63.

⁶ Zie artikel 58*octodecies* van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ voor wat betreft de Duitstalige Gemeenschap.

⁷ *Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 53-2974/1, 59.

⁸ *Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 53-2974/1, 59-60.

6. 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’⁹ 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.”

7. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor 1° de organisatie van de justitiehuisen of van de diensten die in de plaats ervan komen, 2° de werking ervan, 3° het toevertrouwen, binnen het raam van de gemeenschapsbevoegdheden, van nieuwe opdrachten aan de justitiehuisen of aan de diensten die hen vervangen en 4°, in afwijking van het verticaliteitsbeginsel, het uitvoeren van de opdrachten die door de federale wetgever aan de justitiehuisen zijn toegekend in het raam van een gerechtelijke procedure. Uit de vermelde parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 blijkt dat de gemeenschapsbevoegdheid ook de subsidies omvat die toegekend worden 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’. De federale overheid van haar kant is enkel nog bevoegd om aan de justitiehuisen opdrachten toe te vertrouwen in het raam van een gerechtelijke procedure.

Er kan derhalve worden aangenomen dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de financiering van diensten waarop het justitiehuis een beroep doet, wanneer de taken van die diensten deel uitmaken van de taken van de justitiehuisen of van de taken bedoeld in het koninklijk besluit van 17 december 2003.

Zoals de Raad van State in zijn advies 58.441/3 van 7 december 2015 heeft vastgesteld, kan, gelet op de hierboven beschreven bevoegdheidsverdeling, een federale regeling in dit verband enkel aanvaardbaar worden geacht “[i]n de interpretatie dat de financiële hulp beperkt is tot de externe diensten waarvan de taken niet samenvallen met de opdrachten van de justitiehuisen”.¹⁰

⁹ Gesloten in overeenstemming met artikel 92bis, § 4^{undecies}, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹⁰ Adv.RvS 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’, opmerking 5.3.2.

8. De vraag rijst of de financiële toelage waarin het voorontwerp voorziet, kan dienen ter financiering van uitgaven waarmee de organisaties diensten verlenen die niet tot de opdrachten van de justitiehuizen behoren.

Het ontworpen artikel 69, § 2, maakt subsidies mogelijk ten aanzien van opdrachten “in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen die door een gerechtelijke of federale administratieve overheid zijn opgelegd”. Het is alles behalve duidelijk of deze opdrachten onderscheiden kunnen worden van de diensten die tot de opdrachten van de justitiehuizen behoren.

In dit verband moet erop gewezen worden dat de gemachtigde heeft toegelicht dat “de opdrachten in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen opgelegd door een gerechtelijke of federale administratieve overheid” een onderdeel vormen van de opdrachten van de justitiehuizen in het kader van het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013. Bovendien lijkt uit artikel 5 van het voorontwerp te volgen dat de stellers van het voorontwerp het koninklijk besluit van 17 december 2003, waarvoor zoals vermeld de gemeenschappen thans bevoegd zijn, beschouwen als een uitvoeringsbesluit van de ontworpen regeling.

9. Zelfs indien de hierboven vermelde bevoegdheidsconforme interpretatie van de opdrachten waarop het voorontwerp betrekking heeft, mogelijk is, moet nog op het volgende gewezen worden.

9.1. Met betrekking tot de begunstigden van de subsidies stelt de memorie van toelichting bij het voorontwerp dat de subsidies zullen kunnen worden toegekend aan “iedere organisatie die opdrachten uitoefent in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen (...): een lokale overheid (gemeente, provincie of intergemeentelijk samenwerkingsverband), een vereniging zonder winstoogmerk, een stichting van openbaar nut,¹¹ of een communautaire overheidsdienst (bijvoorbeeld: een opvangtehuis)”. Daarnaast stelt de memorie van toelichting evenwel ook dat de subsidies “ook [zullen] kunnen worden uitgekeerd aan een communautaire overheid die belast is met de opvolging van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen, die als een intermediaire subsidiërende instantie zal dienen voor de organisatie, in overeenstemming met de beslissingen van de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuizen”.

De gemachtigde verklaart in dit verband:

“Dit geeft misschien de indruk dat het de bedoeling is dat we beide systemen beschreven in de bovenstaande alinea's naast elkaar gaan toepassen: toekenning door de MvJ aan iedere organisatie die opdrachten uitoefent in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen begunstigd worden: een lokale overheid (gemeente, provincie of intergemeentelijk samenwerkingsverband), een vereniging zonder winstoogmerk, een stichting van openbaar nut, of een communautaire overheidsdienst (bijvoorbeeld: een opvangtehuis) EN uitkering van subsidies aan een communautaire overheid die belast is met de opvolging van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen, die als intermediaire subsidiërende instantie zal dienen voor de organisatie,

¹¹ Zoals in de huidige bepaling van artikel 69, eerste lid, 4°, en zesde lid, van de wet van 30 maart 1994.

in overeenstemming met de beslissingen van de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuisen. Dat is niet de bedoeling van voorliggend ontwerp.

De eerste alinea beschrijft de toestand zoals ze nu is, de tweede alinea beschrijft de toestand waar we met het wetsontwerp naar toe willen. Het kan inderdaad opportuun zijn om dit te verduidelijken in de memorie van toelichting.”

9.2. Wat de voorwaarden voor de toekenning van de subsidies betreft, worden deze, luidens het ontworpen artikel 69, § 2, bepaald door de Koning. In artikel 5 van het voorontwerp wordt evenwel bepaald dat de uitvoeringbesluiten¹² “in werking [blijven] tot ze worden vervangen door wettelijke bepalingen van de Gemeenschappen betreffende de subsidiëring van instellingen die opdrachten uitvoeren inzake de uitvoering van straffen en alternatieve maatregelen”. Zoals hoger vermeld, zijn de subsidies die toegekend werden in het kader van het koninklijk besluit van 17 december 2003 overgedragen aan de gemeenschappen.

Gevraagd of de voorwaarden voor de toekenning van de subsidies aan de organisaties worden bepaald door de Koning dan wel door de gemeenschappen, antwoordt de gemachtigde:

“Het is inderdaad zo dat de Koning de voorwaarden voor de toekenning van de subsidies aan de organisaties zal vastleggen en dit in overeenstemming met artikel 121, lid 2, van de wet van 22 mei 2003, die bepaalt dat ingeval een wet de voorwaarden van de subsidiëring niet bepaalt, het mogelijk is deze te preciseren in het besluit van subsidiëring.

Dit koninklijk besluit zal dus jaarlijks, binnen de beschikbare kredieten en volgens de procedure in de verdere leden bepaald, de verdeling van de subsidies over de gemeenschappen bepalen (als intermediaire subsidiërende overheid), net zoals de voorwaarden onder dewelke deze bijdragen worden toegekend en de rechtvaardigingsstukken die moeten worden voorgelegd.

Voor wat betreft de rechtvaardiging van de uitgaven, dienen de gemeenschappen en niet langer de organisaties (bv. gemeenten of vzw's) de verantwoording te verschaffen, omdat zij de regels voor controle bepalen in de beschikkingen waarvan eerder sprake (bv. het decreet van 13/10/2016).

Zo bepaalde het ontwerp van KB dat ik u reeds verschaftte dat de gemeenschappen een rapport dienen op te stellen dat de volgende elementen bevat:

- De lijst met begunstigde organisaties;
- Het bedrag per organisatie;
- De opdrachten die worden uitgevoerd door middel van de subsidie.

De Gemeenschappen als intermediaire subsidiërende overheid bepalen dan verder in hun respectievelijke wetgevende instrumenten de wijze waarop zij deze uitbetalingen zullen doen, onder welke voorwaarden en zo verder, rekening houdend met wat wordt vereist door het koninklijk besluit.”

¹² Deze besluiten betreffen 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’, het koninklijk besluit van 26 december 2015 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder organisaties een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen’ en het ministerieel besluit van 26 december 2015 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder organisaties een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen’.

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt enerzijds dat een koninklijk besluit slechts “de verdeling van de subsidies over de gemeenschappen bepaalt (als intermediaire subsidiërende overheid)”, de voorwaarden onder dewelke “deze bijdragen” worden toegekend en de rechtvaardigingsstukken die moeten worden voorgelegd. Anderzijds blijkt daaruit dat de gemeenschappen de wijze, de voorwaarden e.a. van de uitbetaling van de subsidies aan de organisaties bepalen.

9.3. De letterlijke tekst van het ontworpen artikel 69, § 2, eerste lid, van de wet van 30 maart 1994 voorziet enkel in de toekenning van subsidies aan “organisaties die opdrachten uitoefenen in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen die door een gerechtelijke of federale administratieve overheid zijn opgelegd”. Het is moeilijk in te zien hoe hieronder kan worden geplaatst “een communautaire overheid die belast is met de opvolging van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen”.

Uit hetgeen voorafgaat, met name de tekst van artikel 5 van het voorontwerp, de memorie van toelichting en de toelichting door de gemachtigde, blijkt evenwel dat, niettegenstaande de bewoordingen van het voorontwerp, de gemeenschappen de enige begunstigden zijn van de subsidies en zij die, onder de door hen bepaalde toekenningsvoorwaarden, verdelen en uitbetalen aan de organisaties die opdrachten uitoefenen in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen die door een gerechtelijke overheid of federale overheid zijn opgelegd.

Deze werkwijze komt neer op het verlenen van financiële middelen van en door de federale overheid aan de gemeenschappen.

10. Ofwel zijn de financiële middelen waarop het voorontwerp betrekking heeft, gericht op de financiering van uitgaven waarmee de organisaties diensten verlenen die tot de opdrachten van de justitiehuisen behoren. In dat geval overschrijdt de federale overheid haar bevoegdheid, zoals hoger *sub* 7-8 uiteengezet.

Ofwel kan worden aangenomen dat de financiële middelen betrekking hebben op opdrachten die onderscheiden kunnen worden van de diensten die tot de opdrachten van de justitiehuisen behoren. In dat geval behoort het evenwel tot de bevoegdheid van de federale overheid om de bestemmelingen van deze subsidies te bepalen, alsook de voorwaarden waaraan ze moeten voldoen. Weliswaar kan de federale overheid hierover afspraken maken, in voorkomend geval in de vorm van een samenwerkingsakkoord, met de gemeenschappen, inzake de afstemming van de subsidiëring aan organisaties die diensten leveren aan de justitiehuisen. De federale overheid kan de uitoefening van haar bevoegdheden inzake de bedoelde middelen en de bedoelde opdrachten evenwel niet overdragen aan de gemeenschappen. Op deze wijze doet de federale overheid afstand van de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, hetgeen niet in overeenstemming is met de door de grondwetgever en de bijzondere wetgever tot stand gebrachte bevoegdheidsverdeling. De bevoegdheden waarover een overheid op grond van deze bevoegdheidsverdeling beschikt, kunnen door haar niet worden overgedragen, teruggegeven of afgestaan.

11. In het licht van het voorgaande moet het voorontwerp fundamenteel worden herzien.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise tout d'abord à réformer le subventionnement des organismes qui exercent des missions dans le cadre de l'exécution des peines et mesures alternatives. À cet effet, l'avant-projet modifie l'article 69 de la loi du 30 mars 1994 'portant des dispositions sociales' (article 2 de l'avant-projet). Consécutivement à cette modification, l'article 69bis de la même loi est adapté (article 3 de l'avant-projet) et une disposition transitoire est prévue pour certains arrêtés d'exécution (article 5 de l'avant-projet). En outre, l'avant-projet apporte une rectification à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 6 décembre 2005 'relative à la répartition d'une partie des recettes fédérales en matière de sécurité routière' (article 4 de l'avant-projet).

COMPÉTENCE

3. Il découle de l'article 69, § 2, de la loi du 30 mars 1994 'portant des dispositions sociales', en projet à l'article 2 de l'avant-projet, que le Ministre de la Justice peut octroyer des subventions aux organismes « qui exercent des missions dans le cadre de l'exécution des peines et mesures alternatives décidées par une autorité judiciaire ou une autorité administrative fédérale ».

4. Selon l'article 5, § 1^{er}, III, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, 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 ».

À cet égard, les développements de la proposition de loi spéciale devenue cette disposition mentionnent ce qui suit :

« 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

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

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 »².

Ces développements précisent encore ce qui suit :

« L'État fédéral demeure toutefois compétent pour ce qui concerne la procédure applicable devant les juridictions³ ainsi que pour l'exécution des décisions judiciaires et l'exécution des peines⁴, 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 »⁵.

5. L'article 47/10 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions'⁶ accorde, à partir de l'année budgétaire 2015, une dotation à la Communauté française et à la Communauté flamande « en raison du transfert par l'État fédéral de compétences relatives aux maisons de justice »⁷. Cette dotation est adaptée si le nombre de missions en exécution de la législation fédérale augmente plus rapidement que l'évolution des moyens accordés. Selon les développements de la proposition devenue cette disposition législative spéciale, il faut, au sens de cette disposition, comprendre par « missions », qui doivent donc être financées par les communautés en exécution de la législation fédérale : « une décision d'une autorité judiciaire ou administrative, prévue dans un cadre légal, qui confie à un assistant de justice une mission individuelle à l'égard d'un justiciable, qui peut consister soit en la réalisation d'une enquête sociale, soit en un suivi et une information d'une victime ou d'un citoyen, soit dans un suivi de l'exécution d'une peine ou d'une mesure »⁸.

6. L'article 1^{er}, 3^o, 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'⁹, définit les missions des maisons de justice 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

² *Doc. Parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 62.

³ *Note de bas de page n° 1 du document cité* : C.C., n° 268/2004.

⁴ *Note de bas de page n° 2 du document cité* : C.C., n° 109/2006.

⁵ *Doc. Parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 63.

⁶ Voir l'article 58^{octodécies} de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone' en ce qui concerne la Communauté germanophone.

⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2974/1, p. 59.

⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2974/1, pp. 59-60.

⁹ Conclu en conformité avec l'article 92^{bis}, § 4^{undécies}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

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 ».

7. Il résulte de ce qui précède que les communautés sont compétentes pour 1° l'organisation des maisons de justice ou des services qui s'y substituent, 2° leur fonctionnement, 3° l'octroi, dans le cadre des compétences communautaires, de nouvelles missions aux maisons de justice ou aux services qui les remplacent et 4°, par dérogation au principe de verticalité, l'exécution des missions accordées par la législateur fédéral aux maisons de justice dans le cadre d'une procédure judiciaire. Il ressort des travaux préparatoires précités de la loi spéciale du 6 janvier 2014 que la compétence communautaire comprend également les subventions qui sont accordées 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'. L'autorité fédérale demeure, quant à elle, uniquement compétente pour confier des missions aux maisons de justice dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Il peut dès lors être admis que les communautés sont compétentes pour le financement de services auxquels la maison de justice a recours, lorsque les tâches de ces services font partie des tâches des maisons de justice ou des tâches visées dans l'arrêté royal du 17 décembre 2003.

Le Conseil d'État a relevé dans son avis 58.441/3 du 7 décembre 2015 que, compte tenu de la répartition des compétences décrite ci-dessus, un régime fédéral peut être réputé uniquement admissible à cet égard « [d]ans 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 »¹⁰.

8. La question se pose de savoir si l'allocation financière prévue par l'avant-projet peut servir à financer des dépenses permettant aux organismes de fournir des services qui ne relèvent pas des missions des maisons de justice.

L'article 69, § 2, en projet, permet de subventionner des missions « dans le cadre de l'exécution des peines et mesures alternatives décidées par une autorité judiciaire ou une autorité administrative fédérale ». Il n'apparaît pas du tout clairement si ces missions peuvent être différenciées des services relevant des missions des maisons de justice.

¹⁰ Avis C.E. 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', observation 5.3.2.

À cet égard, il faut relever que le délégué a précisé que « de opdrachten in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen opgelegd door een gerechtelijke op federale administratieve overheid » constituent un élément des missions des maisons de justice dans le cadre de l'accord de coopération du 17 décembre 2013. En outre, il semble résulter de l'article 5 de l'avant-projet que les auteurs de l'avant-projet considèrent l'arrêté royal du 17 décembre 2003, pour lequel, ainsi qu'il a été dit, les communautés sont actuellement compétentes, comme un arrêté d'exécution du régime en projet.

9. Même si l'interprétation susmentionnée, conforme à la répartition des compétences, des missions sur lesquelles porte l'avant-projet, est possible, il faut encore relever ce qui suit.

9.1. En ce qui concerne les bénéficiaires des subventions, l'exposé des motifs de l'avant-projet indique que les subventions pourront être accordées à « tout organisme qui exerce des missions dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures alternatives (...) : une autorité locale (commune, province ou structure de coopération intercommunale), une association sans but lucratif, une fondation d'utilité publique¹¹ ou un service public communautaire (par exemple : une maison de transition) ». Toutefois, parallèlement, l'exposé des motifs indique également que les subventions « pourront aussi être versées à une autorité communautaire en charge du suivi de l'exécution des peines et de mesures alternatives, qui servira d'instance subsidiant intermédiaire pour l'organisme, conformément aux décisions de la Conférence interministérielle pour les [m]aisons de [j]ustice ».

Le délégué déclare à ce sujet :

« Dit geeft misschien de indruk dat het de bedoeling is dat we beide systemen beschreven in de bovenstaande alinea's naast elkaar gaan toepassen: toekenning door de MvJ aan iedere organisatie die opdrachten uitoefent in het kader van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen begunstigd worden: een lokale overheid (gemeente, provincie of intergemeentelijk samenwerkingsverband), een vereniging zonder winstoogmerk, een stichting van openbaar nut, of een communautaire overheidsdienst (bijvoorbeeld: een opvangtehuis) EN uitkering van subsidies aan een communautaire overheid die belast is met de opvolging van de uitvoering van alternatieve straffen en maatregelen, die als intermediaire subsidiërende instantie zal dienen voor de organisatie, in overeenstemming met de beslissingen van de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuisen. Dat is niet de bedoeling van voorliggend ontwerp.

De eerste alinea beschrijft de toestand zoals ze nu is, de tweede alinea beschrijft de toestand waar we met het wetsontwerp naar toe willen. Het kan inderdaad opportuun zijn om dit te verduidelijken in de memorie van toelichting ».

9.2. En ce qui concerne les conditions d'octroi des subventions, celles-ci sont fixées par le Roi, selon l'article 69, § 2, en projet. Or, l'article 5 de l'avant-projet dispose que les arrêtés d'exécution¹² « restent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par des dispositions légales

¹¹ À l'instar de la disposition actuelle de l'article 69, alinéas 1^{er}, 4^o, et 6, de la loi du 30 mars 1994.

¹² Ces arrêtés concernent l'arrêté royal du 17 décembre 2003 'relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire', l'arrêté royal du 26 décembre 2015 'déterminant les conditions auxquelles des organismes peuvent bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires' et l'arrêté ministériel du 26 décembre 2015

des Communautés, régissant la subvention d'organismes qui exercent des missions dans le cadre de l'exécution des peines et mesures alternatives ». Comme il a été indiqué plus haut, les subventions qui ont été accordées dans le cadre de l'arrêté royal du 17 décembre 2003 sont transférées aux communautés.

À la question de savoir si les conditions d'octroi des subventions aux organismes sont fixées par le Roi ou par les communautés, le délégué répond en ces termes :

« Het is inderdaad zo dat de Koning de voorwaarden voor de toekenning van de subsidies aan de organisaties zal vastleggen en dit in overeenstemming met artikel 121, lid 2, van de wet van 22 mei 2003, die bepaalt dat ingeval een wet de voorwaarden van de subsidiering niet bepaalt, het mogelijk is deze te preciseren in het besluit van subsidiering.

Dit koninklijk besluit zal dus jaarlijks, binnen de beschikbare kredieten en volgens de procedure in de verdere leden bepaald, de verdeling van de subsidies over de gemeenschappen bepalen (als intermediaire subsidiërende overheid), net zoals de voorwaarden onder dewelke deze bijdragen worden toegekend en de rechtvaardigingsstukken die moeten worden voorgelegd.

Voor wat betreft de rechtvaardiging van de uitgaven, dienen de gemeenschappen en niet langer de organisaties (bv. gemeenten of vzw's) de verantwoording te verschaffen, omdat zij de regels voor controle bepalen in de beschikkingen waarvan eerder sprake (bv. het decreet van 13/10/2016).

Zo bepaalde het ontwerp van KB dat ik u reeds verschaftte dat de gemeenschappen een rapport dienen op te stellen dat de volgende elementen bevat:

- De lijst met begunstigde organisaties;
- Het bedrag per organisatie;
- De opdrachten die worden uitgevoerd door middel van de subsidie.

De Gemeenschappen als intermediaire subsidiërende overheid bepalen dan verder in hun respectievelijke wetgevende instrumenten de wijze waarop zij deze uitbetalingen zullen doen, onder welke voorwaarden en zo verder, rekening houdend met wat wordt vereist door het koninklijk besluit ».

Il ressort de la réponse du délégué, d'une part, qu'un arrêté royal détermine uniquement « de verdeling van de subsidies over de gemeenschappen (...) (als intermediaire subsidiërende overheid) », les conditions dans lesquelles « deze bijdragen » sont accordées et les pièces justificatives qui doivent être présentées. D'autre part, il en ressort que les communautés fixent les modalités, les conditions e.a. du paiement des subventions aux organismes.

9.3. Le texte littéral de l'article 69, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 30 mars 1994 ne prévoit que l'octroi de subventions aux « organismes qui exercent des missions dans le cadre de l'exécution des peines et mesures alternatives décidées par une autorité judiciaire ou une autorité administrative fédérale ». On aperçoit mal comment « une autorité communautaire en charge du suivi de l'exécution des peines et de mesures alternatives » pourrait relever des organismes ainsi définis.

‘déterminant les conditions auxquelles des organismes peuvent bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires’.

Il ressort toutefois de ce qui précède, en particulier le texte de l'article 5 de l'avant-projet, l'exposé des motifs et les précisions fournies par le délégué, que nonobstant les termes de l'avant-projet, les communautés sont les seules bénéficiaires des subventions et qu'elles les répartissent et les versent, dans les conditions d'octroi qu'elles fixent, aux organismes qui exercent des missions dans le cadre de l'exécution des peines et mesures alternatives décidées par une autorité judiciaire ou une autorité fédérale.

Ce procédé revient à accorder aux communautés des moyens financiers de et par l'autorité fédérale.

10. Soit les moyens financiers sur lesquels porte l'avant-projet sont destinés au financement de dépenses permettant aux organismes de fournir des services qui relèvent des missions des maisons de justice, auquel cas l'autorité fédérale excède sa compétence, ainsi qu'il a été exposé aux points 7-8.

Soit il peut être admis que les moyens financiers concernent des missions qui peuvent être différenciées des services relevant des missions des maisons de justice. Dans ce cas, la détermination des destinataires de ces subventions, ainsi que des conditions auxquelles ils doivent répondre, relève toutefois de la compétence de l'autorité fédérale. Certes, l'autorité fédérale peut conclure à ce sujet des accords, le cas échéant sous la forme d'un accord de coopération, avec les communautés en matière d'harmonisation des subventions aux organismes qui fournissent des services aux maisons de justice. Toutefois, l'autorité fédérale ne peut pas transférer aux communautés l'exercice de ses compétences en ce qui concerne les moyens et les missions visés. Ce faisant, l'autorité fédérale renoncerait à l'exercice de ses compétences propres, ce qui n'est pas conforme à la répartition des compétences élaborée par le constituant et le législateur spécial. Les compétences dont une autorité dispose sur la base de cette répartition des compétences ne peuvent pas être transférées, restituées ou cédées par elle.

11. À la lumière de ce qui précède, l'avant-projet doit être fondamentalement revu.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Wilfried VAN VAERENBERGH