

# Doctrines

## L'aide sociale aux justiciables et aux détenus : un secteur invisibilisé par la complexité institutionnelle belge ?<sup>1, 2</sup>

### Introduction

Décrire le paysage institutionnel de l'aide sociale aux justiciables et aux personnes détenues est loin d'être simple car cette matière est au cœur d'un partage complexe de compétences. Ce secteur s'est construit depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au gré des politiques pénales et des réformes institutionnelles mises en œuvre sans aucune réflexion pour le structurer. Par ailleurs, toute une série d'autres compétences (formation, emploi, culture, sport, santé, etc.) relevant de différents niveaux de pouvoir ont également un rôle à jouer dans la politique globale à mener auprès de ce public, avec pour résultat que de nombreuses associations gravitent autour des services qui assurent l'aide sociale aux justiciables et aux détenus. Cette situation rend peu lisible ce secteur et déforce les synergies sur le terrain.

Pour ne rien faciliter, l'aide sociale aux justiciables et aux personnes détenues s'est développée de manière fort différente de part et d'autre de la frontière linguistique, ainsi qu'à Bruxelles. Cette contribution se focalise sur l'architecture sectorielle mise en place en Wallonie et à Bruxelles et ne présente que très brièvement le fonctionnement du secteur en Flandre et au sein de la Communauté germanophone.

L'aide sociale aux justiciables<sup>3</sup> et aux personnes détenues est définie par le décret du 13 octobre 2016<sup>4</sup> (*infra*) comme « toute aide de nature non financière destinée à permettre au justiciable de préserver, d'améliorer ou de restaurer ses conditions de vie, sur le plan familial, social, économique, professionnel, politique ou cultu-

1 Cette contribution est en partie basée sur l'article : C. REMACLE et O. NEDERLANDT, « Het institutionele landschap van de sociale hulpverlening aan rechtzoekenden en gedetineerden in het Franstalig landsgedeelte », FATIK. *Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen*, n° 160, 2018, pp. 29-42.

2 Les auteures tiennent notamment à remercier Isabelle Étienne (coordinatrice des services d'aide sociale aux justiciables de la COCOM, La Strada), Mélanie Bertrand et Séverine Clinaz (CAAP), Florence Watteyne (LA TOULINE), le conseiller du ministre Rachid Madrane, Monsieur Pierre Reynaert, les attachés de l'AGMJ ainsi que du département Maison de Justice de la Communauté germanophone pour les informations fournies qui ont permis d'améliorer substantiellement la qualité de cette contribution.

3 Si, dans son sens commun, le terme justiciable peut être compris comme toute personne pouvant avoir affaire à la justice, chaque texte légal s'y référant en donne cependant une définition différente selon le public que ce texte souhaite cibler. Dans le cadre des services d'aide sociale aux justiciables, le terme désigne généralement un prévenu, un inculpé, un condamné, un libéré, un interné, une victime ainsi que les proches de ces personnes. Par exemple, à Bruxelles, certains services d'aide sociale aux justiciables ne s'occupent pas des victimes (*infra*).

4 Article 6 du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *M.B.*, 22 décembre 2016.

rel », et par l'accord de coopération du 23 mai 2014<sup>5</sup> (*infra*) comme « toute action, individuelle ou de groupe destinée à préparer et à favoriser une réinsertion active dans la vie familiale, sociale, économique, politique, culturelle conformément aux droits de l'Homme, ainsi qu'une compréhension critique des réalités de la société, notamment par le développement des capacités d'analyse, d'action et d'évaluation. Cette aide inclut les proches (personnes qui composent l'entourage du détenu ou du justiciable en ce compris le(s) parent(s) d'accueil et l'(les) institution(s) d'accueil) ».

Il s'agit donc d'un domaine d'action extrêmement vaste. En effet, ces services interviennent à toutes les phases de la justice pénale, auprès d'un large public et ils doivent travailler sur des problématiques multiples (socio-économique, psycho-sociale, socio-professionnelle, familiale et relationnelle, d'assuétude, de santé, etc.).

Dès lors que tout citoyen (même s'il est détenu en prison<sup>6</sup>) a droit à l'aide sociale<sup>7</sup>, compétence relevant des Communautés (avec une particularité en ce qui concerne les CPAS (centres publics d'action sociale) – dont il ne sera pas question dans cette contribution<sup>8</sup>)<sup>9</sup>, on peut se demander pourquoi il a été nécessaire de prévoir dans la loi de répartition des compétences une compétence spécifique d'« aide sociale aux détenus »<sup>10</sup>. Le législateur a en réalité fait de l'aide sociale aux détenus une

5 Article 1, 13°, de l'accord de coopération du 23 mai 2014 entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne en vue de créer une politique carcérale cohérente dans le respect des compétences des entités fédérées et de l'autorité fédérale, *M.B.*, 30 juin 2015.

6 Rappelons que la personne détenue n'est soumise « à aucune limitation de ses droits politiques, civils, sociaux, économiques ou culturels autre que les limitations qui découlent de sa condamnation pénale ou de la mesure privative de liberté, celles qui sont indissociables de la privation de liberté et celles qui sont déterminées par ou en vertu de la loi », comme le prévoit l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus (*M.B.*, 1<sup>er</sup> février 2005). L'article 103 de cette même loi prévoit que « le détenu a droit à l'offre présente en prison en matière d'aide sociale » et que le directeur de prison « prend toute les dispositions afin que les services d'aide sociale puissent mettre leur offre à la disposition du détenu, dans le respect de l'ordre et de la sécurité ».

7 Article 23 de la Constitution : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : [...], 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique [...] ».

8 Quant aux interventions du CPAS à l'égard des personnes détenues, voy. Ch. VANDERLINDEN, « Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu », *Chronique de criminologie, Rev. dr. pén. crim.*, 2003, pp. 626-686 ; V. VAN DER PLANCKE et G. VAN LIMBERGHEN, *La sécurité sociale des (ex-)détenus et de leurs proches*, Bruxelles, la Charte, 2008.

9 Depuis 1980, « la politique d'aide sociale fait partie, en tant que sous-ensemble de l'aide aux personnes, des matières dites personnalisables, qui relèvent de la compétence des communautés » ; « le "contenu" du droit à l'intégration sociale et du droit à l'aide sociale au sens strict – montant minimum, catégories de bénéficiaires, conditions d'octroi... – continue à être déterminé par le législateur fédéral, tandis que l'organisation et le fonctionnement des CPAS, chargés d'accorder les prestations aux ayants droit, relèvent de la compétence de quatre collectivités fédérées distinctes : la Communauté flamande dans la région de langue néerlandaise, la COCOM à Bruxelles, la Région wallonne dans la région de langue française et la Communauté germanophone dans la région de langue allemande » (D. DUMONT, « L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *RBSS*, 2015, pp. 375-376).

10 Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

« aide spéciale ». En effet, les personnes détenues, au vu de leur situation d'enfermement qui les empêche d'avoir accès aux structures d'aide sociale se situant à l'extérieur de la prison, nécessitent une « protection particulière et une réglementation spécifique », donc une aide spéciale « suffisamment importante pour être mentionnée en tant que telle dans la loi spéciale du 8 août 1980 »<sup>11</sup>.

Cette contribution se divise en quatre parties. La première retrace l'évolution de l'assistance sociale en justice de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours (I). Ensuite, la structure actuelle des services en Communauté française est analysée, ainsi que la situation particulière de la Région de Bruxelles-Capitale (II). La troisième partie présente les moyens de coopération existants en vue de créer une politique cohérente en la matière (III). Enfin, un état des lieux de l'offre en matière d'aide sociale est dressé (IV).

Remarque : un schéma explicatif se trouve en fin de contribution.

## I Retour historique<sup>12</sup>

Au XIX<sup>e</sup> siècle émerge la doctrine de la défense sociale, sous l'impulsion d'Adolphe Prins. Faisant le constat de l'échec du système pénal, il considère nécessaire d'organiser la protection sociale contre le crime au moyen de la mobilisation de nombreuses personnes charitables qui vont œuvrer à discipliner les comportements des groupes asociaux.

Dans ce contexte, des organisations caritatives et philanthropiques – les *comités de patronage*, composés de notables issus d'une bourgeoisie inquiète face aux problèmes sociaux – se mettent alors en place, dès 1835. Ces comités vont venir en aide bénévolement aux personnes indigentes, parmi lesquelles les détenus, les condamnés libérés et les malades mentaux<sup>13</sup>. Ces bénévoles seront cependant « plus soucieux de charité individuelle que de contrôle social », et verront leur

11 Ph. DE BRUYCKER et M. UYTENDAELE, « La répartition des compétences entre l'État et les Communautés en matière d'aide sociale aux justiciables », in Ph. MARY (dir.), *L'aide sociale aux justiciables. Aspects criminologiques, sociaux et juridiques*, École des sciences criminologiques Léon Cornil, Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 50.

12 Pour un historique plus complet, voy. notamment Ph. MARY, « La réforme de l'aide sociale aux détenus en Communauté française : enjeux structurels et implications dans les relations entre État fédéral et entités fédérées », *Rev. dr. pén. crim.*, 2002, pp. 745-770 ; Ph. MARY (dir.), *L'aide sociale aux justiciables. Aspects criminologiques, sociaux et juridiques*, École des sciences criminologiques Léon Cornil, Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1991, 347 p. ; A. JONCKHEERE et Y. CARTUYVELS, « Le travail social en justice au fil des alternatives : évolutions et inflexions en Belgique (1930-2016) », in Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN et T. SLINGENEYER (dir.), *Les alternatives à la détention en Belgique : un état des lieux, à l'aune du Conseil de l'Europe*, Bruges, die Keure/la Charte, 2017, pp. 163-183.

13 Voy. à cet égard : R. DE GRAEF, J. DEWIT, T. PETERS, « Mesures post-pénitentiaires, contrôle social et patronage », in M. FOUCAULT (dir.), *Généalogie de la défense sociale en Belgique (1880-1914)*, travaux du séminaire qui s'est tenu à l'Université catholique de Louvain, textes recueillis par Fr. Tulken, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, pp. 144-168 ; Ch. VANNESTE, *Le patronage des condamnés libérés. Sa fonction dans la structure sociale (1835-1940)*, mémoire présenté pour l'obtention du grade de licencié en criminologie, Université catholique de Louvain-la-Neuve, 1986 (non publié).

action limitée du fait du faible nombre d'effectifs<sup>14</sup>. Après l'échec de la tentative de créer des comités de patronage étatiques<sup>15</sup>, la loi du 31 mai 1888 établissant la libération conditionnelle et les condamnations conditionnelles dans le système pénal<sup>16</sup>, dite loi Lejeune<sup>17</sup>, est adoptée en vue d'institutionnaliser l'action de ces comités de patronage bénévoles<sup>18</sup>. Ces comités, organisés par arrondissement judiciaire, se voient alors confier la mission d'assister les personnes sortant de prison dans le cadre de leur libération conditionnelle. En 1894, un arrêté royal crée la *commission royale des patronages* pour établir des liens entre les différents comités et renforcer la structure.

Dès 1920, c'est le début de la professionnalisation de l'aide sociale et de l'assistance en justice<sup>19</sup> avec les premiers *offices de réadaptation sociale* qui voient le jour dans les grandes villes<sup>20</sup>. Ces offices se développent dès le départ sur des bases professionnelles, engageant des travailleurs sociaux à temps plein qui vont aider les personnes sans-abri à résoudre leur problème de logement et intervenir auprès des détenus libérés et des personnes internées par application de la loi de défense sociale. Dans ce cadre, ils participent à la détermination des conditions de libération conditionnelle. Parmi ces offices, certains sont issus des comités de patronage qui ont décidé de se professionnaliser en engageant des collaborateurs et en changeant leur dénomination en lien avec les objectifs qu'ils entendent poursuivre : « service de réinsertion sociale », « aide et reclassement », « office de réadaptation sociale », etc.<sup>21</sup>.

Cette professionnalisation du travail social se poursuit avec la création, en 1930, des premiers emplois d'assistants sociaux en prison. Des services sociaux pénitentiaires, ainsi qu'un service social central, sont créés au sein de l'administration pénitentiaire avec pour mission principale la réalisation d'enquêtes sociales. Peu à peu, ces services se voient attribuer d'autres missions : la réalisation d'enquêtes de personnalité avec jugement en 1951, et en 1954, la probation. En 1964, un sta-

14 Ph. MARY, « De la justice pénale à la justice sociale », in Ph. MARY, (dir.), *L'aide sociale aux justiciables. Aspects criminologiques, sociaux et juridiques*, École des sciences criminologiques Léon Cornil, Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 17.

15 R. DE GRAEF, J. DEWIT, T. PETERS, *op. cit.*, pp. 145-153.

16 *M.B.*, 3 juin 1888, Pasinomie, pp. 222-223.

17 En raison du nom du ministre de la Justice à l'origine du projet de loi.

18 « Il n'est pas exagéré de dire que la loi sur la libération conditionnelle est entièrement conçue en vue de valoriser l'œuvre du patronage » : L. DUPONT, « Jules Lejeune et la défense sociale », in M. FOUCAULT (dir.), *Généalogie de la défense sociale en Belgique (1880-1914)*, travaux du séminaire qui s'est tenu à l'Université catholique de Louvain, textes recueillis par Fr. Tulkens, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. 84.

19 Ph. MARY, 1991, *op. cit.*, p. 28 ; W. MEYVIS et T. PETERS, « Cinq ans d'aide sociale aux justiciables en communauté flamande », in Ph. MARY (dir.), *L'aide sociale aux justiciables. Aspects criminologiques, sociaux et juridiques*, École des sciences criminologiques Léon Cornil, Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 219-222.

20 Bruxelles en 1922, Anvers en 1926, Liège en 1928 et Gand en 1930 (Ph. MARY, 1991, *op. cit.*, p. 21).

21 Ph. MARY, « De la justice pénale à la justice sociale », in Ph. MARY (dir.), *L'aide sociale aux justiciables. Aspects criminologiques, sociaux et juridiques*, École des sciences criminologiques Léon Cornil, Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 21, p. 28.

tut d'agent de probation est créé. Les services sociaux pénitentiaires sont donc pourvus à la fois d'assistants sociaux « internes » car travaillant au sein même des prisons (ils sont intégrés dans les laboratoires d'anthropologie pénitentiaire créés en 1920, qui deviendront les unités d'observation et de traitement, et après l'affaire Dutroux, les services psychosociaux des prisons)<sup>22</sup>, et d'agents de probation travaillant extra-muros (qui deviendront les Maisons de Justice en 1999)<sup>23</sup>. Ces derniers exercent donc leur mission en parallèle des comités de patronage et des offices de réadaptation sociale<sup>24</sup>, avec un principe de subsidiarité pour le suivi post-pénitentiaire : ils ne prennent en charge les condamnés libérés que si les comités de patronage ou offices de réadaptation sociale ne sont pas en mesure de le faire<sup>25</sup>.

Après 1945, influencée par le mouvement de la défense sociale nouvelle, l'assistance sociale en justice va évoluer. L'approche paternaliste va être abandonnée au profit d'une aide basée sur une meilleure connaissance de l'individu déviant<sup>26</sup>. En 1970, après une expérience positive de subsidiarité de plusieurs comités de patronage, le ministre de la Justice détermine, par un arrêté royal<sup>27</sup>, les conditions d'admission aux subventions pour les organismes privés concourant à l'aide sociale pénitentiaire et post-pénitentiaire. Il est intéressant de souligner qu'à ce moment-là, était déjà pointé le besoin d'une coordination entre les activités de ces organismes privés et celles des services sociaux pénitentiaires, afin d'éviter un manque de collaboration entre eux (ce manque étant parfois déjà constaté) et la dispersion de leurs interventions. L'idée que l'action post-pénitentiaire des organismes privés doit être le prolongement de l'action entreprise en détention était aussi présente à l'époque<sup>28</sup>.

En résumé, c'est toute une série d'associations privées (comités de patronage, offices de réadaptation sociale, mais aussi des centres d'accueil, des centres de santé mentale, etc.) qui réalisent un travail social comportant à la fois un volet d'aide et un volet de contrôle, avec un service étatique exerçant parallèlement un travail similaire. Durant cette période, même si l'aide sociale est en partie déléguée à ces associations privées, le ministre de la Justice reste seul compétent en la matière.

22 A. JONCKHEERE et Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, pp. 166-173.

23 Voy. à cet égard SPF Justice, « 10 ans des Maisons de Justice. Bilan & Perspectives », actes du colloque des 2 et 3 décembre 2009.

24 M. PILET, « Le service social pénitentiaire et de probation. Pour des relations positives entre tous les intervenants sociaux sur un même terrain : une mise au point, des souhaits non-pieux », in Ph. MARY (dir.), *L'aide sociale aux justiciables. Aspects criminologiques, sociaux et juridiques*, École des sciences criminologiques Léon Cornil, Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 197-216.

25 A. JONCKHEERE et Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, pp. 167-168.

26 Ph. MARY, 1991, *op. cit.*, 1991, pp. 21-23.

27 Arrêté royal du 3 juillet 1970 déterminant les conditions d'admission aux subventions de l'État des organismes de réadaptation sociale pour délinquants adultes et handicapés sociaux et des institutions d'assistance morale en faveur de ces délinquants et handicapés, *M.B.*, 2 février 1971.

28 Ph. MARY, *op. cit.*, 1991, pp. 24-26.

En 1980, dans le cadre de la deuxième réforme de l'État, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980<sup>29</sup> va transférer aux Communautés « l'aide sociale pénitentiaire et postpénitentiaire, à l'exception des décisions pénales »<sup>30</sup>. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988 confirmera l'attribution de cette compétence aux Communautés en la renommant « aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale »<sup>31</sup>. L'idée était de répartir les compétences selon que l'aide est contrainte (fédéral) ou volontaire (communautés). La communautarisation de cette compétence, qui n'a guère retenu l'attention des juristes et des politiques<sup>32</sup>, sera considérée à la fois comme une difficulté et comme une opportunité.

*Difficulté* tout d'abord, car le droit pénal comporte à la fois un aspect de surveillance et de contrôle, et un aspect d'aide. Dès lors que la peine poursuit des objectifs ambivalents (sanctionner et resocialiser) vouloir distinguer en pratique les missions d'aide et de contrôle est compliqué et artificiel, d'autant que les tâches d'aide et de contrôle s'exercent de façon concomitante et complémentaire<sup>33</sup>. Par exemple, le service social pénitentiaire (actuel service psychosocial de la prison) et de probation (actuelle maison de justice), relevant du fédéral, conserve des compétences d'aide aux détenus en prison et de prise en charge des condamnés à leur libération, alors que la communautarisation de la matière voudrait que ces missions reviennent aux Communautés<sup>34</sup>. Par ailleurs, les travailleurs sociaux du fédéral sont alors soumis à un changement fondamental dans leur travail puisqu'ils doivent désormais assumer une tâche de « contrôle » des justiciables dans un cadre contraignant. Sur le terrain cependant, un équilibre entre l'aide et le contrôle, dans les limites du mandat judiciaire, sera recherché<sup>35</sup>.

La clé sera donc de savoir si la mesure a été imposée à la personne (compétence fédérale) ou sollicitée par celle-ci (compétence communautaire). Le fait d'avoir dû distinguer un personnel de contrainte et un personnel d'aide a par contre encore

29 M.B., 15 août 1980, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1980.

30 Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 7<sup>e</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

31 La loi de 1988 ne mentionne plus l'aide post-pénitentiaire, le législateur ayant considéré qu'elle faisait partie de la compétence communautaire de l'aide sociale générale (Ph. DE BRUYCKER et M. UYTTENDAELE, *op. cit.*, p. 56).

32 Ph. DE BRUYCKER et M. UYTTENDAELE, *op. cit.*, pp. 53-55. Les auteurs mentionnent Georges Kellens qui a déclaré que la communautarisation avait fait des « ravages », et des sources faisant état de la mauvaise volonté du ministère de la Justice face à la communautarisation de l'aide sociale (absence de volonté d'avancer sur les projets d'accords de coopération, refus de l'entrée en prison des services des Communautés, etc.).

33 Ph. DE BRUYCKER et M. UYTTENDAELE, *op. cit.*, pp. 60 et 63 ; Ph. MARY, « Considérations prospectives en matière d'aide sociale aux justiciables. Les problèmes de la répartition des compétences et du budget », in Ph. MARY (dir.), *L'aide sociale aux justiciables. Aspects criminologiques, sociaux et juridiques*, *op. cit.*, pp. 291-292 ; G. KELLENS, « Entre l'État et les communautés : le monde pénitentiaire hors les murs », *J.T.*, 1988, p. 371 : « des matières comme la libération conditionnelle sont mixtes par nature, mêlant le contrôle et l'aide ».

34 Ph. DE BRUYCKER et M. UYTTENDAELE, *op. cit.*, pp. 59-60 ; Ph. MARY, « Considérations prospectives en matière d'aide sociale aux justiciables. Les problèmes de la répartition des compétences et du budget », *op. cit.*, pp. 294-295.

35 A. JONCKHEERE et Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 170 et pp. 178-179.

appauvri un service déjà peu pourvu. La clé de répartition du budget par rapport aux compétences est en effet parlante : 10 % pour l'aide, 90 % pour la contrainte<sup>36</sup>.

*Opportunité* également car l'aide sociale aux justiciables et aux détenus ayant toujours été couplée au contrôle (les comités de patronage et autres acteurs devaient à la fois aider et discipliner/contrôler), un nouveau dynamisme est possible par la communautarisation qui fait sortir l'aide sociale du carcan judiciaire, la détache de l'ambiguïté du travail social en justice<sup>37</sup> : « la voie était ouverte à une transformation de la relation de contrôle dans l'assistance sociale en justice par une relation de service aux justiciables »<sup>38</sup>. Le transfert de compétence permet « la reconnaissance de l'autonomie de l'assistance sociale comme réponse aux problèmes individuels et sociétaux, indépendamment des approches et soucis judiciaires »<sup>39</sup>. Opportunité du point de vue des droits humains aussi car « l'aide sociale assure par sa déontologie la confidentialité et le contrôle offre les garanties judiciaires de l'État de droit »<sup>40</sup>.

De son côté, la Communauté flamande s'est engagée dès 1985 dans la mise en œuvre de ce changement<sup>41</sup>, tandis que la Communauté française prendra davantage de temps<sup>42</sup>. En effet, il faudra attendre la fin de l'année 1989 pour que l'exécutif de la Communauté française prenne un arrêté visant à réglementer les services d'aide sociale aux justiciables<sup>43</sup>. À Bruxelles, la situation se complexifie car les organisations doivent choisir entre un système monocommunautaire (soit la Communauté flamande, soit la Communauté française) ou bicommunautaire (Commission Communautaire Commune, ci-après COCOM)<sup>44</sup>. Nous verrons ci-après les implications sur le terrain d'une telle configuration.

En 2001, suite aux accords de la Saint-Quentin de 1993, un remaniement des compétences entre les communautés et les régions vient complexifier la situation et deux nouveaux décrets en francophonie entrent en vigueur simultanément le 1<sup>er</sup> janvier

36 Ph. MARY, « La réforme de l'aide sociale aux détenus en Communauté française: enjeux structurels et implications dans les relations entre État fédéral et entités fédérées », *Rev. dr. pén. crim.*, 2002, p. 746 ; G. KELLENS, *op. cit.*, p. 371.

37 Ph. DE BRUYCKER et M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 65 ; Ph. MARY, « Considérations prospectives en matière d'aide sociale aux justiciables. Les problèmes de la répartition des compétences et du budget », *op. cit.*, pp. 292-294.

38 W. MEYVIS et T. PETERS, *op. cit.*, p. 222.

39 *Ibid.*, p. 224.

40 Ph. MARY, « Considérations prospectives en matière d'aide sociale aux justiciables. Les problèmes de la répartition des compétences et du budget », *op. cit.*, p. 294.

41 Arrêté du 24 juillet 1985 de l'Exécutif flamand fixant les conditions d'agrément et d'octroi des subventions des services d'aide sociale aux justiciables, *M.B.*, 28 novembre 1985.

42 Ph. MARY, *op. cit.*, 1991, p. 31.

43 Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 15 décembre 1989 relatif à l'agrément et à l'octroi des subventions aux services d'aide sociale aux justiciables, *M.B.*, 9 mars 1990, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1990. Cet arrêté prévoit que ces services apportent une aide sociale et un accompagnement psychologique aux prévenus, aux condamnés, aux détenus libérés, aux victimes ainsi qu'aux proches de l'ensemble des publics énumérés.

44 V. FLORE (sous la promotion de H. TUBEX et Ph. MARY), Étude relative à l'aide sociale aux justiciables en Région de Bruxelles-Capitale, commanditée par le Collège réuni de la Commission Communautaire Commune, mars 2007, p. 11.

2002<sup>45</sup>. L'aide sociale pénitentiaire et postpénitentiaire est scindée entre la Communauté française qui reste compétente pour l'aide sociale aux détenus<sup>46</sup> et la Région wallonne qui devient compétente pour l'aide sociale aux justiciables<sup>47</sup>. L'aide sociale aux détenus est apportée aux personnes à l'égard desquelles « l'exécution d'une peine privative de liberté ou d'une mesure privative de liberté prononcée par une instance pénale s'effectue, en tout ou en partie, soit dans un établissement, soit à domicile par le biais de modalités de surveillance électronique »<sup>48</sup> et l'aide sociale aux justiciables est apportée aux inculpés, condamnés, ex-détenus, victimes ainsi qu'à leurs proches. Sur le terrain, quasiment toutes les associations disposent des deux agréments. À Bruxelles, les services qui avaient opté pour le système monocommunautaire de la Communauté française relèveront alors de la Commission Communautaire française (ci-après COCOF) pour leurs missions d'aide sociale aux justiciables.

En 2014, la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État a, une fois de plus, modifié le paysage institutionnel de l'aide sociale aux justiciables et aux détenus. En effet, la compétence de l'aide sociale aux justiciables est repassée de la Région wallonne et de la COCOF vers la Communauté française. Près de 15 ans après avoir été scindées, les compétences de l'aide sociale aux détenus et de l'aide sociale aux justiciables sont donc à nouveau réunies au sein de la Communauté française.

Dans le même temps, les Maisons de Justice, qui étaient encore une compétence fédérale, ont été communautarisées. D'autres compétences ont aussi été transférées à la Communauté française, notamment les espaces-rencontres, l'aide juridique de première ligne, la médiation après justice, les peines de travail, le centre de surveillance électronique, et encore d'autres projets nationaux ou locaux (*infra*).

Les autorités politiques de la Communauté française ont profité de cette communautarisation pour intégrer les secteurs de l'aide sociale aux justiciables et aux détenus dans la nouvelle administration générale des Maisons de Justice (ci-après AGMJ), en créant au sein de celle-ci une « Direction Partenariats ». Cette nouvelle configuration est un tournant important à plusieurs égards. Alors que l'action de la Communauté française se limitait à l'aide volontaire auprès des personnes détenues au sein d'établissements pénitentiaires et de défense sociale du sud du pays et de Bruxelles, elle se voit désormais confier des missions d'aide contrainte et de suivi de décisions de justice réservées jusqu'alors au pouvoir fédéral. Ceci n'a pas manqué de susciter, dans le chef des acteurs des services d'aide aux justiciables et aux personnes détenues, la crainte d'une confusion des rôles auprès des justiciables.

45 Ph. MARY, *op cit.*, 2002, p. 745.

46 Décret du 19 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale, *M.B.*, 23 août 2001.

47 Décret du 18 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux justiciables, *M.B.*, 15 août 2001.

48 Article 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup>, du décret du 19 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale, *M.B.*, 23 août 2001.

Ce n'est toutefois qu'en date du 1<sup>er</sup> janvier 2017 que la base légale de cette nouvelle configuration est entrée en vigueur, à savoir le décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables. Jusqu'à cette date, les deux décrets de 2001 étaient d'application.

## II La compétence et les acteurs de l'aide sociale

### A En Communauté française

Actuellement, la matière est régie par le décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables<sup>49</sup> (ci-après le décret du 13 octobre 2016), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, et ses arrêtés d'exécution<sup>50</sup>.

Comme expliqué ci-dessus, la communautarisation des Maisons de Justice mais aussi la communautarisation de plusieurs projets dits nationaux et de projets dits locaux financés antérieurement par d'autres entités, ont poussé les autorités politiques de la Communauté française à rassembler les différents services apportant, entre autres, une aide sociale aux justiciables et aux détenus<sup>51</sup> au sein de la « Direction Partenariats » de l'AGMJ.

Cette « Direction Partenariats » regroupe l'ensemble des services dits « partenaires ». Dans les faits, il s'agit notamment des anciens :

- services d'aide sociale aux détenus et du service-lien (relevant déjà de la Communauté française) ;
- services d'aide sociale aux justiciables (relevant anciennement de la Région wallonne et de la COCOF à Bruxelles) ;
- services Espaces-Rencontres<sup>52</sup> (relevant anciennement de la Région wallonne et de la COCOF à Bruxelles) ;

49 *M.B.*, 22 décembre 2016.

50 L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *M.B.*, 7 juin 2017 ; l'arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2017 portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *M.B.*, 9 juin 2017.

51 Outre les services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus, d'autres services, anciennement reconnus et financés au niveau fédéral, sont désormais soumis à ce décret.

52 « Les Espaces Rencontres ont pour mission d'organiser des rencontres dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou de demandes spontanées et la mise en place et l'encadrement par un tiers neutre de l'exercice du droit de visite ou du transfert des enfants entre les parties lorsque ce droit de visite a été interrompu ou lorsque celui-ci se déroule difficilement ou de manière conflictuelle, et ce en vue de permettre un exercice normal de l'autorité parentale et de créer ou de restaurer la relation entre l'enfant et ses deux parents ou grands-parents ou toute autre personne pouvant prétendre à un droit aux relations personnelles » (<http://www.caa.j.cfwb.be/index.php?id=3010>, consulté le 13 décembre 2018).

- projets nationaux<sup>53</sup> qui mettent en œuvre des dispositifs innovants en justice depuis la fin des années 1990 (financés antérieurement par le fédéral – Justice) ;
- projets locaux<sup>54</sup> qui réalisent l’encadrement des personnes qui doivent effectuer une peine de travail autonome ou un travail d’intérêt général (financés antérieurement par le fédéral – Justice) ;
- ...

Ces services « partenaires » sont principalement des associations qui sont agréées et subventionnées par la Communauté française qui leur confèrent une série de missions, parmi lesquelles l’aide sociale, mais pas seulement (voy. point b).

### 1 Principes, philosophie d’action et objectifs

Dans les travaux préparatoires du décret du 13 octobre 2016, le ministre Madrane<sup>55</sup> a affiché sa volonté de profiter de la sixième réforme de l’État qui a regroupé entre les mains de la Communauté française le volet « humain » de la justice, pour adopter un décret qui unifie et modernise les différentes législations alors applicables, afin de réorganiser le secteur en vue d’une plus grande cohérence entre les différentes matières regroupées. Les trois principes directeurs ayant présidé à la rédaction du projet étaient l’harmonisation des règles de subventionnement, la modernisation de la législation et la stabilisation globale de l’emploi et de l’expertise existante.

Les deux changements philosophiques fondamentaux induits par le décret sont, d’une part, l’organisation de la prise en charge des justiciables autour de six missions qui ne sont plus définies en fonction des acteurs mais en fonction des bénéficiaires (le justiciable est placé au centre de l’action), et le fait que les partenaires sont subsidiés d’après les missions exécutées au regard des besoins du justiciable, et non plus en équivalents temps-plein (les subventions sont fixées par prestation et non plus par service), ce qui devrait permettre au secteur de s’organiser plus librement tant que les six missions sont couvertes au sein de l’arrondissement judiciaire<sup>56</sup>.

L’article 3 du décret du 13 octobre 2016 prévoit que les services partenaires doivent exercer leurs missions dans le respect des principes généraux suivants :

53 Tels que Médiate, Arpège-Prélude, Praxis, Triangle ou encore l’ex-IBSR.

54 Tels que les S.E.M.J.A. (Services d’encadrement des mesures judiciaires alternatives).

55 Ministre de la Jeunesse, de l’Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à la Fédération Wallonie-Bruxelles.

56 Projet de décret relatif à l’agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l’aide aux justiciables, Rapport de la Commission de l’Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., séance du 28 septembre 2016, n° 330-3, pp. 3-4.

- 1° le justiciable est au centre de l'intervention ;
- 2° chaque justiciable est considéré comme ayant ou pouvant acquérir la capacité et la compétence de changer s'il le souhaite ;
- 3° la prise en compte de l'ensemble de l'environnement socio-relationnel est indispensable ;
- 4° l'intervention vise la réinsertion globale du justiciable tant au sein de la société qu'au niveau personnel ;
- 5° les partenaires respectent une méthodologie de travail spécifique ;
- 6° les partenaires travaillent dans une perspective de transversalité et de multidisciplinarité.

Les quatre objectifs poursuivis par le décret du 13 octobre 2016 sont énumérés en son article 4, à savoir :

- 1° améliorer la qualité et l'efficacité du service public rendu au justiciable ;
- 2° aboutir à une répartition territoriale des offres de services en adéquation avec les besoins des justiciables ;
- 3° favoriser la stabilité des emplois dans le secteur non marchand ;
- 4° favoriser la constitution et la pérennisation d'une expertise interne des partenaires.

## 2 Missions et fonctionnement

Les missions constituent la porte d'entrée du décret du 13 octobre 2016. En raison de la pluralité des associations rassemblées au sein de ce nouveau décret, les autorités politiques et administratives de la Communauté française ont opté pour ce système. En effet, le décret ne fait plus référence à tel ou tel service (ex. : service d'aide sociale aux détenus) mais bien à des « partenaires » qui sont définis comme les organismes agréés par le Gouvernement de la Communauté française pour offrir aux justiciables les missions prévues au sein du décret<sup>57</sup>.

Les missions des partenaires sont donc multiples et variées. Elles correspondent aux différentes missions exercées par les services partenaires lorsqu'ils relevaient de la compétence d'autres entités. Les services partenaires n'exercent donc pas l'ensemble des missions qui s'y retrouvent et doivent préciser quelles sont les missions qu'ils souhaitent exercer lors de leur demande d'agrément en tant que service partenaire auprès de la Communauté française. Il est à noter que certains services partenaires réalisent leurs missions dans le cadre de l'aide volontaire tandis que d'autres le font dans le cadre de la mise en œuvre d'une décision de justice.

Six missions sont reprises au sein du chapitre 3 du décret :

- Aide juridique de première ligne (section 1) ;

57 Article 1<sup>er</sup>, 8°, du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables.

- Aide sociale (section 2) ;
- Aide psychologique (section 3) ;
- Aide au lien (section 4) ;
- Aide à la communication (section 5) ;
- Accompagnement à la mise en œuvre et au suivi des décisions judiciaires (section 6).

Le cadre limité de cet article ne nous permet pas de décrire le fonctionnement de l'ensemble des services partenaires, qui mettent en œuvre les différentes missions susmentionnées, si bien que nous nous focaliserons uniquement sur les services partenaires qui exercent des missions d'aide sociale, d'aide psychologique et d'aide au lien<sup>58</sup>, c'est-à-dire les associations communément appelées : les services d'aide sociale aux détenus et aux justiciables.

Il est à noter que ces services réalisent leurs missions auprès de leur public soit à l'intérieur des établissements pénitentiaires ou des établissements visés par la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement<sup>59</sup>, soit à l'extérieur (pour les justiciables ou les détenus à qui une modalité d'exécution de la peine a été octroyée), ou parfois les deux. Pour les missions « intra-muros », des collaborations avec le pouvoir fédéral doivent s'établir (*infra*). Parce qu'ils travaillent intra-muros sans appartenir à l'administration pénitentiaire et que leurs structures sont extérieures à celle-ci, ces services sont appelés dans le jargon « les services externes » (cette appellation vise également les services spécifiques : *infra*).

Ces services travaillent dans le cadre de l'aide volontaire, c'est-à-dire d'une aide apportée aux bénéficiaires qui la demandent ou qui l'acceptent.

En Communauté française, il existe aujourd'hui dix-sept services d'aide sociale aux justiciables et/ou aux détenus. Avant la communautarisation, ces services avaient deux agréments distincts, l'un de la Région wallonne ou de la COCOF pour leurs missions d'aide sociale aux justiciables et l'autre de la Com-

58 Notons que cette mission est également exercée par les ex-services Espaces-Rencontres et par un service qui réalise cette mission au sein de plusieurs établissements pénitentiaires (le Relais Enfants-Parents).

59 L'article 3, 4°, de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement désigne sous le terme « établissement » :

- *un établissement ou une section de défense sociale* : il s'agit d'établissements sécurisés organisés par l'autorité fédérale dont le régime se rapproche du régime carcéral ; il existe un établissement de défense sociale à Paifve en Wallonie, et en Flandre, on trouve une section de défense sociale dans les prisons de Merksplas, de Turnhout et de Bruges ;
- *un centre de psychiatrie légale*, il s'agit d'établissements sécurisés organisés par l'autorité fédérale ; il en existe deux en Flandre, à Gand et à Anvers ;
- *un hôpital psychiatrique*, géré par une institution privée, par une Communauté ou une Région, et qui a conclu un accord de coopération concernant le placement (à ce jour, aucun accord de coopération n'a été signé). Certains hôpitaux psychiatriques accueillent cependant des internés, même s'ils n'ont pas conclu d'accord de coopération (ils conservent donc toujours le pouvoir de refuser de les prendre).

Notons que sur le terrain, certains services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus se voient refuser l'accès à certains de ces établissements.

munauté française pour leurs missions d'aide sociale aux détenus. Désormais, ils disposent d'un agrément de la Communauté française pour exercer les missions qu'ils ont demandé à pouvoir réaliser lors de l'introduction de leur demande d'agrément dans le cadre du nouveau décret du 13 décembre 2016.

Actuellement, les services agréés sont les suivants :

- Service d'Aide Sociale aux Justiciables de l'Arrondissement d'Arlon ;
- Service Laïque d'Aide aux Justiciables et aux Victimes de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles ;
- ORS Espace Libre (Charleroi) ;
- Service Laïque d'Aide aux Justiciables de la Province de Namur dit Arbor&Sens (Dinant) ;
- Aide et Reclassement ASBL (Huy) ;
- Service d'Aide Sociale aux Justiciables de l'arrondissement judiciaire de Liège I ;
- Service d'Aide Sociale aux Justiciables de l'arrondissement judiciaire de Liège II ;
- L'AUTRE LIEU (Marche-en-Famenne) ;
- Résilience (Mons) ;
- Service d'Aide Sociale aux Justiciables et aux Détenus de l'arrondissement judiciaire de Namur ;
- Service Laïque d'Aide Sociale aux Justiciables de la Province de Luxembourg (Neufchâteau) ;
- LA TOULINE, service d'aide sociale aux justiciables de l'arrondissement judiciaire de Nivelles ;
- L'Après (Nivelles) ;
- Service Laïque d'Aide aux Justiciables ASBL (Tournai) ;
- Service d'Aide Sociale aux Justiciables des arrondissements de Verviers et d'Eupen ;
  
- Centre de prévention des violences conjugales et familiales (Bruxelles) ;
- SOS Viol (Bruxelles).

Ces deux dernières associations étaient précédemment agréées par la COCOF pour exercer des missions d'aide sociale aux justiciables en région bruxelloise. Elles ont un public plus large que les autres associations et sont donc un peu en marge du secteur.

Ces services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus sont implantés au sein des anciens arrondissements judiciaires (appelés « divisions » depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014 suite à une réforme de la Justice). Certaines divisions disposent de deux services. En effet, l'ancien décret du 19 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale disposait que « lorsque le nombre de détenus ou la configuration géographique de l'arrondissement le requièrent, le Gouverne-

ment peut agréer un ou plusieurs services supplémentaires dans le même arrondissement »<sup>60</sup>.

Historiquement, ces services ont installé leurs locaux près des établissements pénitentiaires. Ils sont principalement composés d'assistants sociaux, d'éducateurs, de psychologues ou de criminologues<sup>61</sup>. Notons également que certains services recourent à des personnes bénévoles. Parmi celles-ci, on compte de nombreux visiteurs de prison (dont l'action est coordonnée par des services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus), ainsi que des conseillers moraux (encadrés par l'asbl FAMD).

Dans le jargon sectoriel, ces services sont communément appelés les services généralistes car ils apportent une aide psycho-sociale globale tandis que d'autres services sont appelés les services spécifiques (*infra*, point 3) car ils apportent une aide à l'égard d'un problème particulier ou visent un public spécifique, par exemple les personnes souffrant de problèmes d'addiction.

### 3 Agrément et subventionnement

Les chapitres 4 et 5 du décret du 13 octobre 2016 ainsi que l'arrêté du 17 mai 2017 du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 13 octobre 2016<sup>62</sup>, et l'arrêté ministériel du 17 mai 2017 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 13 octobre 2016<sup>63</sup>, décrivent les conditions d'agrément et les règles de subventionnement pour les services partenaires.

Pour exercer les missions reprises ci-dessus, les associations doivent demander un agrément au Gouvernement de la Communauté française afin de bénéficier d'une subvention pour les réaliser. Chaque demande d'agrément doit contenir les missions que le service partenaire souhaite mettre en œuvre. Les subsides sont octroyés en fonction des missions. Un service partenaire peut ainsi obtenir des subsides pour différentes missions, s'il en assure plusieurs, par exemple, s'il fait à la fois une mission d'aide sociale, d'aide psychologique et d'aide au lien ce qui est souvent le cas.

L'agrément couvre un ou plusieurs arrondissements judiciaires. Il est valable pour une durée de six ans et est renouvelable (les premiers agréments ont été donnés pour la période 2018 – 2024). À cet égard, notons que lors des discussions parle-

60 Art. 4, § 2, du décret du 19 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale, *M.B.*, 23 août 2001.

61 L'article 2, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables prévoit les diplômes requis pour le personnel des services partenaires en fonction des missions exercées par le service.

62 *M.B.*, 17 mai 2017.

63 *M.B.*, 9 juin 2017.

mentaires, la crainte d'un certain arbitraire de la part du gouvernement – seul à apprécier le travail réalisé par les services partenaires en vue de l'octroi ou du renouvellement de l'agrément – avait été exprimée, notamment en raison de l'absence de clarté des critères qui seront utilisés en vue de ces évaluations<sup>64</sup>.

Dans le système qui prévalait avant le nouveau décret du 13 octobre 2016, l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2001 portant exécution du décret du 19 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale<sup>65</sup> prévoyait, pour sa part<sup>66</sup>, que la subvention annuelle allouée à un service agréé se calculait « en fonction de la capacité en nombre de détenus de l'ensemble des établissements situés dans l'arrondissement judiciaire pour lequel il est agréé »<sup>67</sup>. L'arrêté prévoyait ainsi cinq catégories qui correspondaient à une capacité minimale et maximale<sup>68</sup>.

Désormais, le décret du 13 octobre 2016 prévoit un nouveau système de financement qui est basé sur des subventions octroyées en fonction des prestations réalisées. Dans le cadre de l'aide sociale, c'est le nombre quotidien de justiciables suivis qui est pris en compte pour le calcul de la subvention<sup>69</sup>. Plus précisément, une prestation serait équivalente à trois entretiens : un premier contact avec le justiciable ou le détenu, un entretien d'accueil et un entretien de suivi. Un tel système implique que toute une part du travail social réalisé ne se retrouve pas dans les prestations visées (différentes démarches n'aboutissant pas nécessairement dans la réalisation de prestations pouvant être encodées). Par ailleurs, il entraîne également une charge administrative d'encodage qui ne pesait pas auparavant sur les travailleurs sociaux. Il conviendra d'évaluer si ce nouveau mode de calcul convient à la démarche d'aide dans laquelle s'inscrivent les services partenaires et s'il ne risque pas de conduire à des logiques concurrentielles entre les services, notamment à Bruxelles où de nombreux services relevant de pouvoirs subsidiant différents exercent les mêmes missions.

L'agrément couvre un ou plusieurs arrondissements judiciaires<sup>70</sup>. Ceci renforce la nécessité de coordination entre les différents services en raison de la mobilité du

64 Projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *C.R.I.*, Parl. Comm. fr., sess. 2016-2017, séance du 12 octobre 2016, n° 2, pp. 8 et 10.

65 *M.B.*, 20 février 2002.

66 Les services d'aide sociale aux justiciables en Région wallonne et à la COCOF avaient également leurs propres systèmes de calcul de subvention.

67 Art. 16, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2001 portant exécution du décret du 19 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale.

68 Catégorie A (de 1 à 150 détenus), catégorie B (de 151 à 300 détenus), catégorie C (de 301 à 450 détenus), catégorie D (de 451 à 600 détenus) et catégorie A (plus de 600 détenus).

69 Art. 22 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *M.B.*, 7 juin 2017.

70 Le ministre a souligné, lors des travaux parlementaires, que la situation particulière de certains arrondissements judiciaires sera prise en compte dans le calcul des moyens budgétaires, par exemple le fait que les distances à parcourir par les services sont plus importantes dans l'arrondissement de Luxembourg, ou que les coûts fixes comme les loyers sont plus élevés dans l'arrondissement de

public : les personnes détenues sont souvent sujettes à des transferts d'un établissement pénitentiaire à un autre, ou veulent se réinsérer dans un autre arrondissement judiciaire que là où elles se trouvent incarcérées.

Lors des débats parlementaires, des craintes ont aussi été émises au niveau du budget, notamment la question de savoir si un budget suffisant était prévu pour la mise en œuvre du décret de 2016. Dès lors qu'une neutralité budgétaire est prévue (enveloppe fermée), que se passe-t-il si l'offre ne répond pas à la demande<sup>71</sup> ? À cet égard, notons que l'article 31 du décret prévoit que les subventions sont réparties par arrondissement judiciaire sur la base d'une analyse triennale des missions offertes et des besoins des justiciables, réalisée par l'administration – l'arrêté ministériel du 17 mai 2007 prévoit que, pour ce faire, l'administration se base au moins sur un rapport d'information et d'analyse rendu à sa demande par la Commission d'arrondissement des Partenariats de l'arrondissement judiciaire visé. Selon le ministre Madrane, l'administration n'aurait pas de marge discrétionnaire mais ne ferait que s'appuyer sur les chiffres transmis par les commissions<sup>72</sup>. La première analyse triennale sera donc réalisée par l'administration en 2021.

Dans son rapport annuel pour l'année 2017<sup>73</sup>, l'AGMJ répertorie 87 organismes agréés avec un financement de 323,07<sup>74</sup> équivalents temps-plein<sup>75</sup>.

## B À Bruxelles<sup>76</sup>

Au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, la situation institutionnelle est particulièrement complexe et a encore connu quelques évolutions avec les dernières réformes institutionnelles. La répartition des compétences y est encore davantage

---

Bruxelles (Projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, Rapport de la Commission de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., séance du 28 septembre 2016, n° 330-3, p. 4).

71 Projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, *C.R.I.*, Parl. Comm. fr., sess. 2016-2017, séance du 12 octobre 2016, n° 2, pp. 9-10 ;

Projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, Rapport de la Commission de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., séance du 28 septembre 2016, n° 330-3, pp. 5-6.

72 Projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables, Rapport de la Commission de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., séance du 28 septembre 2016, n° 330-3, p. 5.

73 Rapport annuel 2017 de l'AGMJ, disponible sur [www.maisonsdejustice.be](http://www.maisonsdejustice.be).

74 Dont 237,57 sont directement subsidiés par la Communauté française et 85,5 sont subsidiés sur la base de moyens fédéraux dans le cadre du plan global.

75 À la date du 31 décembre 2017.

76 Sur la situation bruxelloise, voy. A. JACQUET, « L'aide sociale aux justiciables à Bruxelles : le rôle central de la Commission communautaire commune », mars 2010, [http://www.brudoc.be/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=1665](http://www.brudoc.be/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1665) ; B. CLAES et K. VAN PARYS, « De weg van meer samen. Hulp aan gedetineerden in Brussel », *Panopticon*, vol. 34, 2013, n° 5, pp. 417-419 ; L. NAESSENS, « Travail social dans les prisons bruxelloises : un puzzle aux nombreuses pièces », *Brussels Studies*, Collection générale, n° 130, <http://journals.openedition.org/brussels/2102>, consulté le 10 décembre 2018.

éclatée notamment en raison du caractère bilingue de ce territoire mais aussi des choix politiques réalisés en matière de répartition des compétences.

Actuellement, il existe six services d'aide sociale aux justiciables et aux personnes détenues, agréés et financés par différentes entités fédérées :

- quatre services<sup>77</sup> agréés par la COCOM<sup>78</sup> ;
- un service<sup>79</sup> agréé par la Communauté française<sup>80</sup> ;
- un service d'aide sociale aux justiciables<sup>81</sup> agréé par la Communauté flamande qui est intégré au sein d'un Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW)<sup>82</sup>.

Les quatre services d'aide sociale aux justiciables agréés et subsidiés par la COCOM sont régis par l'ordonnance du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes<sup>83</sup> qui est entrée en vigueur en 2005<sup>84</sup>. Jusque-là, les services recevaient une subvention sur la base d'un arrêté royal datant de 1970<sup>85</sup>. Tout comme les autres services, ces derniers disposent également d'un coordinateur chargé de les soutenir, de les représenter et de favoriser la collaboration avec l'ensemble des acteurs de l'aide aux justiciables bruxellois. Ce coordinateur est rattaché à une asbl créée par la COCOM : La Strada<sup>86</sup>.

Par ailleurs, il est important de signaler qu'à Bruxelles le vocable « justiciable » ne recouvre pas exactement le même public cible pour l'ensemble des services agréés par les différentes autorités compétentes. Par exemple, les services d'aide sociale

77 L'Accueil Protestant (APO), la Fondation pour l'Assistance Morale aux Détenus (FAMD), le Service d'action sociale Bruxellois (Siréas) et le Rizome-BXL ASBL. Notons que cette nouvelle asbl, créé le 1<sup>er</sup> avril 2019, est le fruit de la fusion de deux services d'aide sociale aux justiciables agréés par la COCOM : l'Office de Réadaptation Sociale (ORS) et le Service de Réinsertion Sociale (SRS).

78 Ordonnance cadre relative aux centres et services d'aide aux personnes du 7 novembre 2002, *M.B.*, 27 novembre 2002.

79 Comme repris dans la liste des services agréés par la Communauté française, il y a également deux autres associations à Bruxelles qui sont agréées uniquement comme service d'aide sociale aux justiciables : le Centre de prévention des violences conjugales et familiales et SOS Viol.

80 Il s'agit du Service Laïque d'Aide aux Justiciables et aux Victimes (SLAJ-V). Notons que jusqu'à la réforme de 2014, cette asbl était agréée par la COCOF en tant que service d'aide sociale aux justiciables et agréée par la Communauté Française en tant que service d'aide sociale aux détenus. Aujourd'hui, cette association est un service partenaire de l'AGMJ.

81 Justitielel Welzijnswerk (CAW Brussel).

82 Depuis 2014, suite à la réforme du Ministre Jo Vandeurzen, plusieurs CAW ont été fusionnés et on compte désormais onze CAW répartis au sein de la Flandre et de Bruxelles contre vingt-six CAW précédemment.

83 *M.B.*, 27 novembre 2002.

84 Arrêté du Collège réuni du 9 décembre 2004 relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres d'aide aux personnes, *M.B.*, 4 février 2005.

85 Arrêté royal du 3 juillet 1970 déterminant les conditions d'admission aux subventions de l'État des organismes de réadaptation sociale pour délinquants adultes et handicapés sociaux et des institutions d'assistances morale en faveur de ces délinquants et handicapés, *M.B.*, 2 février 1971.

86 La Strada est le centre d'appui au secteur d'aide aux sans-abri mandaté par la COCOM, qui « a pour objectif de fournir des informations concrètes et renouvelées en matière d'aide aux personnes sans abri en Région de Bruxelles-Capitale, de mettre en lumière les besoins des usagers au sein du secteur et de servir d'outil d'aide à la décision politique » (<http://lastrada.brussels/portail/fr/centre-d-appui/qui-sommes-nous>, consulté le 13 décembre 2018).

aux justiciables agréés par la COCOM n'apportent pas d'aide aux victimes tandis que ceux agréés par la Communauté française et par la Communauté flamande prennent en charge ce type de public.

### C Les services spécifiques

Hormis les services « classiques » d'aide sociale aux justiciables et aux détenus décrits ci-dessus, un grand nombre de services dits « spécialisés » ou « spécifiques » interviennent également auprès de ces publics. Ces services sont spécialisés soit en raison du type de public auquel ils s'adressent (étrangers, toxicomanes, sans-abri...), soit au regard de leur champ d'action respectif (santé, culture, sport, prévention, formation...). En fonction de leurs spécificités et du travail qu'ils réalisent, ils sont reconnus et/ou subventionnés par différentes autorités : fonds social européen, communautés, régions, provinces, communes, etc.

Deux exemples :

- le service bruxellois Cap-iti<sup>87</sup> apporte un soutien psychologique et un accompagnement social, pendant et après la détention, aux personnes détenues consommatrices (drogues, alcool, médicaments), ainsi qu'à leurs proches, qui le demandent. Il est reconnu et subsidié par la COCOF ;
- le service RePR est un service communal qui propose une aide sociale aux détenus et ex-détenus de la commune de Schaerbeek.

Notons que d'autres initiatives se réalisent aussi de façon plus ponctuelle au sein des établissements. Ainsi, des artistes, des associations sportives, des bibliothèques publiques, etc. entrent en prison pour réaliser des activités auprès des personnes détenues.

### D En Flandre<sup>88</sup>

Dans le cadre limité de cette contribution, la matière de l'aide sociale aux justiciables et aux détenus en Flandre n'est pas étudiée. Précisons néanmoins brièvement que c'est la section « *welzijn en samenleving* » du département « *wel-*

87 Centre d'accueil postpénitentiaire et d'Information aux Toxicomanes incarcérés.

88 Sur la situation en Flandre, voir notamment : Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, Jaarverslag 2016 ; K. DE KOSTER, « Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden », in K. BEYENS et S. SNACKEN, *Straffen. Een penologisch perspectief*, Anvers, Maklu, 2017, pp. 619-645 ; R. ROOSE, F. VANDER LAENEN, I. AERTSEN et L. VAN GARSSE (dir.), *Handboek Forensisch welzijnswerk: ontwikkeling, beleid, organisatie en praktijk*, Gand, Academia Press, 2012 ; G. VANHERK et N. PATERSON, « Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden strategisch plannen. Wat valt er te vieren, maar vooral: wat ligt er voor ons? », *FATIK-Tijdschrift voor strafbeleid en gevangeniswezen*, vol. 132, 2011, pp. 20-26 ; B. CLAES, D. BAMELIS, L. VAN GARSSE, L. BRADT, T. MAESELE et N. VETTENBURG, « Forensisch welzijnswerk en de strafrechtsbedeling. Een thematische verkenning binnen en overheen de muren van de Vlaamse justitiehuisen », *Panopticon*, vol. 39, pp. 97-107 ; L. VAN GARSSE (onder de promotie van M. BOUVERNE-DE BIE & I. AERTSEN), *Hulpverlening en/of strafrechtelijke sanctionering? Een sociaal-pedagogische analyse van de ontwikkeling van het forensisch welzijnswerk in Vlaanderen*, Gand, Université de Gand, Thèse de doctorat, 2015.

zijn, volksgezondheid en gezin » du gouvernement flamand, qui est responsable de l'aide et des services aux détenus, au niveau supralocal et local. Au niveau supralocal, elle collabore avec les différentes autorités politiques flamandes et le SPF Justice, et au niveau local, un coordinateur politique par prison est chargé de veiller à la coordination des prestations d'aide et de services. Des informations au sujet de l'aide et des services au sein de chaque prison sont disponibles sur son site Internet<sup>89</sup>. Un coordinateur politique est aussi en charge de l'aide et des services aux personnes internées.

En pratique, depuis les années 1990, les associations actives dans l'aide sociale ont fusionné en centres : les Centra voor Algemeen Welzijnswerk (« CAW »). Il y a actuellement onze CAW : Antwerpen, Boom-Mechelen-Lier, Brussel, Centraal-West-Vlaanderen, De Kempen, Halle-Vilvoorde, Limburg, Noord-West-Vlaanderen, Oost-Brabant, Oost-Vlaanderen, Zuid-West-Vlaanderen (à l'origine, il y en avait 26 mais ils ont fusionné en 2014)<sup>90</sup>. Les services néerlandophones d'aide et de services aux détenus (les « JWW » : Justitiele Welzijnswerk) sont inclus dans les CAW.

Comme en Communauté française, d'autres acteurs interviennent également auprès du même public, dans le cadre des autres compétences communautaires : de Centra Geestelijke Gezondheidszorg (CGG), de Centra basiseducatie (CBE), de Centra Volwassenenonderwijs (CVO), Klasbak<sup>91</sup>, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), Groep Intro, de Rode Antraciet, etc.

Le texte législatif applicable est le décret du 8 mars 2013 relatif à l'organisation de la prestation d'aide et de service au profit des détenus<sup>92</sup>, qui prévoit notamment la rédaction d'un plan stratégique. Le plan stratégique actuellement appliqué est celui ayant comme phase d'implantation les années 2015-2020<sup>93</sup>.

Un accord de coopération a été conclu le 8 juillet 2017 entre l'État fédéral, la Communauté flamande et la Région flamande en matière d'aide et de service au profit des détenus (qui a remplacé l'accord de coopération du 8 juillet 2014).

## E En Communauté germanophone

Souvent oubliée, la Communauté germanophone est également compétente en matière d'aide sociale aux justiciables et aux détenus. La communautarisation des maisons de justice a également eu un impact sur la Communauté germanophone

89 <https://www.departementwvg.be/welzijn-en-samenleving-hulp-en-dienstverlening-aan-gedeteneerden>.

90 <https://www.caw.be/over-het-caw/wie-zijn-we/>, consulté le 10 décembre 2018.

91 Klasbak est un réseau pour l'éducation en prison, qui est la section flamande de l'organisation européenne European Prison Education Association : <http://klasbak.net/>.

92 M.B., 11 avril 2013.

93 Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, Strategisch plan 2015-2020, [https://www.departementwvg.be/sites/default/files/media/documenten/strap\\_gedeteneerden\\_2015\\_2020\\_definitief.pdf](https://www.departementwvg.be/sites/default/files/media/documenten/strap_gedeteneerden_2015_2020_definitief.pdf).

qui a hérité de cette compétence avec la sixième réforme de l'État au même titre que la Communauté française et la Communauté flamande (*supra*).

Comme pour d'autres matières personnalisables, la Communauté germanophone avait mis en place une coopération avec un service agréé par la Communauté française pour réaliser sa mission d'aide sociale aux justiciables et aux détenus auprès des personnes germanophones. Ainsi, durant de nombreuses années et jusqu'en 2018, la Communauté germanophone octroyait au Service d'aide sociale aux justiciables des arrondissements de Verviers et d'Eupen, sur la base de conventions annuelles, une subvention en vue de rémunérer à temps partiel une assistante sociale germanophone pour exercer cette mission. Cette subvention servait également à payer une psychologue externe ainsi que les frais de déplacement d'un visiteur de prison bénévole. Dans le courant de l'année 2018, la Communauté germanophone a profité du départ à la pension de l'assistante sociale pour mettre fin à cette collaboration avec ledit service et créer, à l'image de ce qui s'est fait en Communauté française (*supra*), un service chargé de la mission d'aide sociale aux justiciables aux détenus au sein de son Département Maison de Justice. Il s'agit du service « Strafgefangenenbetreuung » qui est constitué d'une assistante en psychologie qui travaille à temps plein.

### III La concertation et la coopération

La concertation et la coopération existent à différents niveaux : politique, administratif et social.

Au niveau politique, de nombreux ministres de l'État fédéral et des entités fédérées sont concernés. Ainsi, la RTBF titrait le 16 octobre 2017 à l'issue de la conférence interministérielle réunissant les ministres francophones : « Treize ministres unissent leurs forces pour améliorer l'aide aux détenus francophones »<sup>94</sup>. Rien qu'en francophonie, le nombre de ministres pouvant concourir à la politique de l'aide aux justiciables et aux personnes détenues est important. C'est dire combien il s'avère nécessaire de formaliser la coopération entre les différentes entités fédérées ainsi qu'entre celles-ci et le fédéral. À cet effet, toute une série de lieux et moyens de concertation ont été mis en place.

Au niveau administratif, des fonctionnaires de l'État fédéral (principalement du SPF Justice – Direction Générale des Établissements pénitentiaires) et des entités fédérées devront se mettre ensemble autour de la table pour formaliser la coopération.

94 RTBF Info, « Treize ministres unissent leurs forces pour améliorer l'aide aux détenus francophones », [https://www.rtbf.be/info/belgique/detail\\_treize-ministres-unissent-leurs-forces-pour-ameliorer-l-aide-aux-detenus-francophones?id=9738055](https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_treize-ministres-unissent-leurs-forces-pour-ameliorer-l-aide-aux-detenus-francophones?id=9738055), consulté le 5 septembre 2018.

Enfin, au niveau social, les différents services d'aide et les travailleurs sociaux seront amenés directement à coopérer entre eux, et avec le service psychosocial de la prison (équipe pluridisciplinaire attachée à un établissement pénitentiaire et qui est chargée de l'accueil, l'accompagnement et l'évaluation psychosociale des personnes détenues, ci-après le « SPS »), et avec les assistants de justice, en échangeant des informations, en informant les justiciables de l'existence et de la mission des différents services, voire en les renvoyant vers le service adapté à leur problème actuel, en se concertant sur un cas individuel, etc.

Afin de garantir la concertation et la coopération, les missions, compétences et engagements de chacun ont été définis, des modalités et des plateformes de concertation ont été prévues, tant par la voie législative que par des protocoles et des accords de coopération.

Dans cette section, nous présenterons ces outils de concertation :

- A. Entre les services partenaires
- B. Entre entités fédérées
- C. Entre l'État fédéral et les entités fédérées
- D. À Bruxelles
- E. Au niveau associatif

## A Entre les services partenaires

Le chapitre 6 du décret de 2016 (*supra*), intitulé « Concertation, coordination et évaluation » (articles 40 à 49), prévoit plusieurs lieux de concertation et de coordination entre les services partenaires. En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le décret se met en œuvre progressivement. Les trois catégories de commissions présentées ci-dessous sont actuellement<sup>95</sup> en cours d'installation.

Chaque membre effectif des différentes commissions présentées ci-dessous a voix délibérative et se voit assigner un membre suppléant. Le Gouvernement nomme les membres des commissions pour une durée de six ans. Hormis pour les Commissions thématiques des Partenariats, c'est l'administration de la Communauté française qui assure la présidence et le secrétariat des commissions.

### 1 La Commission communautaire des Partenariats (section 1<sup>re</sup>)

Cette commission est composée des membres effectifs suivants :

- 2 représentants de l'administration de la Communauté française ;
- 2 représentants des services partenaires pour chaque type de mission ;
- 1 représentant de chaque organisation syndicale.

Un représentant du ministre ayant les maisons de justice dans ses compétences assiste aux réunions avec une voix consultative.

Cette commission est chargée de :

- remettre au Gouvernement un avis relatif à tout nouvel avant-projet de décret ou de projet d'arrêté réglementaire portant sur les matières réglées dans le décret du 13 octobre 2016 ;
- remettre, d'initiative ou à la demande du Gouvernement, un avis relatif d'une part, à des questions de politique générale portant sur l'application, du décret du 13 octobre 2016 et d'autre part, à des actions de sensibilisation des magistrats, des services de police et d'autres intermédiaires nécessaires à l'exécution de la mission des services partenaires.

## 2 Les Commissions d'arrondissement des Partenariats (section 2)

Une Commission d'arrondissement des Partenariats est instituée au sein de chaque arrondissement judiciaire.

Ces commissions sont composées des membres effectifs suivants :

- un représentant de l'administration de la Communauté française ;
- un représentant et le président de chaque commission thématique (*infra*).

Un représentant de la maison de justice de l'arrondissement judiciaire concerné peut assister aux réunions avec une voix consultative.

Ces commissions sont chargées de :

- récolter à la demande de l'administration les informations relatives à la mise en œuvre et au suivi des missions prévues par le présent décret ;
- donner des avis à l'administration sur l'adéquation entre les offres de services prévues par le présent décret et les besoins des justiciables.

## 3 Les Commissions thématiques des Partenariats (section 3)

Au sein de chaque Commission d'arrondissement des Partenariats sont instaurées trois Commissions thématiques des Partenariats :

- 1° une Commission organisée autour des thématiques centrées sur l'auteur ;
- 2° une Commission organisée autour des thématiques centrées sur la victime ;
- 3° une Commission organisée autour des thématiques centrées sur les justiciables qui ne sont ni auteur ni victime.

Chaque commission est composée d'un représentant pour chaque type de mission. Chaque commission élit en son sein un président.

Chaque commission est chargée de :

- récolter à la demande de la Commission d'arrondissement les informations relatives à la mise en œuvre et au suivi des missions dans le cadre de la thématique qui lui est attribuée ;
- donner des avis à la Commission d'arrondissement sur l'adéquation entre les offres de services prévues par le présent décret et les besoins dans le cadre de la thématique qui lui est attribué.

#### 4 Les délégués de la Direction Partenariats

Outre ces trois catégories de commissions de concertation créée par le décret de 2006, notons qu'il existe une autre fonction de concertation, à savoir « les délégués de la Direction Partenariats ».

En 2009, le décret du 19 juillet 2001 de la Communauté française relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale avait été modifié notamment pour ajouter une nouvelle mission aux services d'aide sociale aux détenus : assurer la coordination des offres de services et d'activités menées dans les établissements pénitentiaires<sup>96</sup>. L'idée était partie du constat de l'absence de coordination entre les nombreuses associations travaillant dans les établissements pénitentiaires alors que les locaux et les plages horaires pour leurs activités y sont limités. Dans la pratique, pour chaque prison, un travailleur d'un service d'aide sociale aux détenus avait été désigné pour endosser cette nouvelle mission de coordination. Dans le langage sectoriel, il était appelé le « coordinateur local ». Son rôle principal était de permettre à l'ensemble des services intervenant au sein d'un établissement pénitentiaire<sup>97</sup> de pouvoir exercer au mieux leurs missions. Il s'agissait, par exemple, de veiller à ce que plusieurs services n'occupent pas le même local en même temps ou encore qu'il n'y ait pas trop de déséquilibres dans le calendrier des activités proposées.

Dans le cadre du nouveau décret du 13 octobre 2016, cette mission n'a pas été reprise dans les missions des services partenaires. Cependant, en pratique, des délégués attachés à la Direction Partenariats, donc des fonctionnaires, sont chargés d'une coordination au sein des établissements pénitentiaires et ceux visés par la loi relative à l'internement<sup>98</sup>. Actuellement, cette fonction n'est pas définie dans le décret. L'AGMJ a créé cette fonction en vue de développer une vision globale sur l'ensemble du territoire de la Communauté française. Il y a six délégués : un

96 Article 3, § 1<sup>er</sup>, 10<sup>o</sup>, du décret du 19 juillet 2001 relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale tel que modifié le 19 février 2009 (*M.B.*, 15 avril 2009).

97 Contrairement à ses collègues wallons, le coordinateur local bruxellois n'était en charge que de la coordination des services de la Communauté française puisqu'il existe également des coordinateurs locaux des autres entités fédérées à Bruxelles.

98 L'ancien article 25 du décret qui prévoyait que la mission de coordination était exercée par un travailleur des services d'aide sociale a été supprimé par le décret du 20 décembre 2017 (*M.B.*, 12 janvier 2018) dès lors que cette mission est exercée par un fonctionnaire de l'administration des maisons de justice.

par arrondissement judiciaire<sup>99</sup> se trouvant sur le territoire de compétence de la Communauté française. Outre ces délégués *intra-muros*, l'AGMJ souhaite prochainement installer des délégués *extra-muros* qui seraient basés au sein des maisons de justice.

Il convient de souligner que les services spécifiques (*supra*) ne sont pas intégrés à la Direction Partenariats (à moins d'être agréés par la Communauté française et de remplir une des missions du décret de 2016). Par conséquent, ils ne sont pas intégrés aux commissions de concertation organisées par le décret de 2016, alors qu'ils travaillent aux côtés des services partenaires intra- et extra-muros. Aucun texte légal n'organise une fonction de coordination entre ces services et entre ces services et les services partenaires. En pratique, depuis 2011, une personne d'un service spécifique<sup>100</sup> a été désignée par la FIDEX (*infra*) pour exercer bénévolement cette fonction de coordination. La Communauté française a exprimé la volonté que ces services spécifiques soient également coordonnés par le Délégué de la Direction Partenariats. Toutefois, les services concernés n'ont pas été concertés et n'ont pas marqué leur accord quant à cette volonté.

## B Entre entités fédérées

Entre entités fédérées, c'est l'accord de coopération du 29 mars 2018 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française visant la coordination des politiques d'intervention en lien avec le milieu carcéral<sup>101</sup> qui s'applique. Cet accord de coopération du 29 mars 2018 est venu abroger et remplacer l'accord de coopération du 23 janvier 2009<sup>102</sup> afin d'intégrer les nouvelles évolutions en matière de répartition des compétences.

L'accord de coopération de 2009 avait institué deux lieux de concertation : la « conférence interministérielle » (ci-après la CIM) et le « comité de pilotage permanent » chargé de préparer le travail de la CIM. L'accord de coopération de 2018 maintient l'existence de ces deux organes, tout en modifiant leur composition.

L'objectif de la CIM est de coordonner les politiques d'intervention en lien avec le milieu carcéral. Ses missions sont les suivantes :

- évaluer la mise en œuvre de la coordination des politiques menées par la Communauté française, la Région wallonne et la COCOF en lien avec le milieu carcéral,
- examiner les propositions et analyses qui lui sont soumises par le comité de pilotage permanent, et

99 Brabant-wallon, Bruxelles, Hainaut, Liège, Luxembourg et Namur.

100 Une personne travaillant au sein de l'asbl ADEPPI.

101 *M.B.*, 26 avril 2018.

102 Accord de coopération du 23 janvier 2009 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française visant la coordination des politiques d'intervention en lien avec le milieu carcéral, *M.B.*, 25 août 2009.

- examiner les moyens pour assurer l'exercice des compétences de tous les acteurs et de renforcer les politiques déjà développées en matière de réinsertion des détenus.

La CIM est composée :

- du ministre-président de la Communauté française, et des ministres de la Communauté française ayant dans leurs attributions : l'aide sociale aux détenus, la culture, le sport, l'enseignement de promotion sociale et l'enseignement à distance ;
- du ministre-président du Collège de la COCOF, et des membres du Collège de la COCOF ayant dans leurs attributions : la formation professionnelle, l'action sociale, la cohésion sociale, la politique de la santé et la politique des handicapés ;
- du ministre-président de la Région wallonne, et des ministres de la Région wallonne ayant dans leurs attributions : la formation, l'emploi, l'action sociale, la santé et le logement.

Peuvent aussi y être invités à titre consultatif, les ministres de la Région de Bruxelles-Capitale ayant l'emploi et le logement dans leurs attributions, et les membres du Collège de la COCOM ayant l'aide aux justiciables dans leurs attributions.

Quant au *comité de pilotage permanent*, il est composé d'un représentant par ministre présent à la CIM, de deux représentants du secteur associatif francophone travaillant en milieu carcéral désignés par l'organe francophone regroupant les associations actives en prison (l'accord de 2009 visait à cet égard précisément la CAAP<sup>103</sup> : *infra*), de représentants des différentes administrations des entités signataires, à raison d'un représentant par administration concernée. Y sont invités à titre consultatif : des représentants du SPF Justice, à raison d'un représentant par service concerné, un représentant du SPF Santé publique, un représentant du ministre de la Justice, un représentant du ministre de la Santé publique, un représentant de la Régie des bâtiments. Il se réunit au moins deux fois par an.

Ce comité de pilotage permanent a pour missions :

- de transmettre annuellement au ministre-président de la Communauté française et au ministre de la Communauté française ayant l'aide sociale aux détenus dans ses attributions, ses analyses, remarques et suggestions sur l'articulation et la coordination des politiques d'intervention en lien avec le milieu carcéral ainsi qu'un rapport d'activités,

103 Désormais la CAAP n'est plus formellement visée. Il a été considéré plus opportun de choisir un terme générique dans l'éventualité où la CAAP serait dissoute ou encore que les services souhaiteraient un autre type de représentation. Actuellement, c'est toujours la CAAP qui représente le secteur associatif dans le cadre de la CIM.

- de proposer à la CIM des recommandations<sup>104</sup>, et
- d'assurer le suivi régulier de la mise en œuvre, par les parties signataires, des mesures adoptées par la CIM et de transmettre le bilan. Ce comité de pilotage peut mettre en place des groupes de travail thématiques<sup>105</sup>.

La CIM est censée se réunir au moins une fois par an. Dans les faits, la CIM s'est réunie une première fois le 16 décembre 2010<sup>106</sup>. Pendant les six années qui suivirent, si le comité de pilotage permanent s'est réuni quelques fois, la CIM elle ne s'est plus réunie, principalement en raison de la difficulté de réunir autant de ministres. Néanmoins, les groupes de travail institués par le comité de pilotage permanent et ce dernier ont continué leur travail entre 2011 et 2012. Une deuxième CIM a eu lieu le 16 octobre 2016. À cette occasion, des priorités de travail ont été identifiées dans le cadre des compétences des différents ministres présents. Par exemple, une priorité identifiée pour la Région bruxelloise, dans le cadre de sa compétence en matière de formation, est de développer une stratégie de validation des compétences; pour la compétence en matière d'enseignement de la FWB, la priorité dégagée est relative à la création d'une structure unique pour l'« École en prison », une priorité pour la Région bruxelloise, dans le cadre de sa compétence en matière d'aide sociale, est de développer un projet de type « housing first »<sup>107</sup>, pour faciliter l'accès au logement aux personnes sortant de prison, etc.<sup>108</sup>.

La troisième CIM s'est tenue le 17 décembre 2018. L'objectif annoncé de cette CIM était de faire le suivi des mesures déjà mises en œuvre et de proposer de nouveaux projets. Il a été rappelé qu'« au vu de l'architecture institutionnelle de notre pays, l'ensemble des services proposés aux détenus relèvent de différentes compétences et de différents niveaux de pouvoirs [...] et qu'il est donc essentiel d'activer des espaces de concertation comme cette CIM afin d'assurer le suivi et la coordination des activités en prison ». Le Gouvernement de la Communauté française a

104 Ces recommandations peuvent viser à accomplir toute mission de coordination, à susciter et faciliter toute forme de collaboration entre acteurs subventionnés ou non travaillant en lien avec le milieu carcéral, et à agir en tant qu'organe de coordination entre les acteurs subventionnés ou non travaillant en lien avec le milieu carcéral.

L'accord de 2009 prévoyait un champ beaucoup plus large pour les recommandations (celles-ci pouvaient aussi viser à étudier l'évolution des aspects légaux et juridiques en lien avec le régime pénitentiaire, à préparer avec le SPF Justice les critères et modalités générales d'interventions des services extérieurs, à inventorier avec le SPF Justice et la Régie des bâtiments les besoins prioritaires en infrastructures, à développer une sensibilisation de la population à l'importance du travail effectué en milieu carcéral, à assurer la représentation des acteurs travaillant en milieu carcéral, à assurer la représentation des acteurs travaillant en milieu carcéral au niveau international).

105 Sur le site de la CAAP ([caap.be](http://caap.be), onglet « documents », puis « comité de pilotage »), on peut trouver des documents établis en 2010 par le comité de pilotage et par différents groupes de travail qu'il a institués (groupe de travail « coordination », « enseignement-formation », « information », « santé », « sortie de prison »).

106 Les décisions qui ont été prises dans le cadre de cette CIM sont publiées sur le site de la CAAP : <http://caap.be/index.php/document/cpp>, document intitulé « CIM 2010 ».

107 Au sujet de Housing First, voy. D. LESCRAUWAET, « Housing First : geen wondermiddel maar wel een effectieve benadering voor langdurige thuisloosheid », *Panopticon*, vol. 39, 2018, pp. 463-469.

108 Voir, pour les priorités arrêtées : « Les ministres francophones présentent de nouveaux projets concrets visant à favoriser la réinsertion des détenus », <http://madrane.be/tag/cim>, document intitulé « CIM 2010 ».

annoncé que le budget des politiques menées en prison relevant de ses compétences (formations professionnelles, enseignement de promotion sociale, action sociale santé, culture, sport et psychosocial) serait de 7,8 millions d'euros pour l'année 2019, soit une augmentation de 2,4 millions en deux ans. La ventilation de ce budget n'est néanmoins pas détaillée.

### C Entre État fédéral et entités fédérées

Entre l'État fédéral et les entités fédérées, la coopération s'est concrétisée par la conclusion de l'accord de coopération du 23 mai 2014 entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne en vue de créer une politique carcérale cohérente dans le respect des compétences des entités fédérées et de l'autorité fédérale<sup>109</sup>. Cet accord de coopération remplace un protocole d'accord conclu le 9 février 1994 entre le ministre de la Justice et le ministre de la Communauté française chargé de l'aide sociale aux justiciables, relatif à une coopération en milieu pénitentiaire et de défense sociale. Ce dernier n'avait pas été publié au Moniteur belge.

L'accord de coopération du 23 mai 2014 vise à déterminer les conditions de collaboration entre l'État fédéral, la Région wallonne et la Communauté française, avec pour objectif d'améliorer la politique carcérale (voy. la définition précise des objectifs à l'article 2). Les compétences et missions de chaque autorité sont d'abord définies (art. 3 à 7).

Ensuite, l'accord détermine les engagements de chacune des autorités (art. 8 à 10). Ainsi, l'article 8 prévoit que l'État fédéral s'engage notamment à faciliter l'exercice des compétences et des missions des entités fédérées, à leur garantir l'accès aux établissements pénitentiaires et à tenir compte de leurs activités et besoins dans l'élaboration du règlement d'ordre intérieur, dans l'organisation des activités carcérales de la journée, dans la répartition des tâches du personnel pénitentiaire. L'État fédéral s'engage également à fournir – en fonction des moyens disponibles – aux services extérieurs l'infrastructure nécessaire à l'exercice leurs missions (locaux adaptés et en nombre suffisant, incluant une ligne téléphonique, du matériel et des liaisons informatiques, en ce compris Internet). Il est aussi prévu que dans le cadre de sa mission d'accueil, le service psychosocial (SPS) remet une brochure au détenu, fournie par le service d'aide sociale aux détenus, comprenant la liste et les missions de ces services. De son côté, la Communauté française s'engage à collaborer à l'élaboration des plans de détention et de réinsertion sociale des détenus et à contribuer au développement des activités culturelles et de formation au sein des établissements pénitentiaires (art. 10).

109 M.B., 30 juin 2015.

Enfin, l'accord détermine des méthodes de collaboration (art. 11 à 15) : les différents intervenants sont chargés de clarifier aux détenus leurs différentes fonctions, rôles et missions, en soulignant les différences entre services. Il est prévu que les professionnels de l'aide sociale aux détenus puissent avoir accès au dossier d'écrou des détenus. Le SPS et les services d'aide sociale doivent veiller à se concerter pour coordonner leur action dans la mise en œuvre du plan de détention et de réinsertion.

Un devoir d'information générale réciproque est aussi consacré : la Communauté française et l'État fédéral doivent s'échanger tout document susceptible d'avoir un impact sur l'offre d'aides et de services proposés aux détenus. Au niveau des cas personnels, l'échange des informations entre personnel pénitentiaire et services d'aide sociale se fait dans le respect de leurs déontologies respectives et avec l'accord du détenu. Des réunions tripartites, réunissant SPS, service d'aide sociale et détenu, peuvent être organisées.

Une coordination locale est mise en place par la Communauté française (art. 13)<sup>110</sup>. Une cellule de coordination se réunit tous les mois pour assurer le bon fonctionnement et la coordination des activités extérieures (art. 14). Cette cellule est composée du directeur, du coordinateur local, d'un membre du personnel pénitentiaire, et au besoin d'un délégué des détenus.

Une cellule de coordination élargie dite « comité d'accompagnement » se réunit quant à elle une fois par semestre au minimum, ou à la demande du directeur ou du coordinateur local (art. 15). Il se compose au minimum du directeur, d'un membre du personnel de surveillance, d'un membre du SPS, du coordinateur local, du responsable du ou des services d'aide sociale aux détenus et aux justiciables, du fonctionnaire fédéral chargé de l'inspection du fonctionnement des SPS, d'un fonctionnaire de l'administration de la Communauté française chargé des services d'aide sociale aux détenus. Ce comité a pour missions de suivre, évaluer et encadrer les actions menées en matière d'aide et d'activités, et de promouvoir la collaboration et la coordination à ce niveau, de veiller à l'échange d'informations, d'examiner les possibilités d'optimiser les missions respectives et de résoudre les conflits pouvant survenir. Les décisions sont prises de commun accord.

Enfin, l'accord de coopération prévoit la création d'une « Commission de concertation permanente » qui se réunit au minimum semestriellement et est composée d'un représentant du ministre de la Justice, d'un fonctionnaire de la DGEPI, d'un représentant du ministre de la Communauté française ayant l'aide sociale aux détenus dans ses attributions, d'un représentant de la Région wallonne ayant l'aide sociale aux justiciables dans ses attributions, d'un représentant de la Région wallonne ayant la formation dans ses compétences, d'un représentant du ministre-

110 Pour rappel, cette fonction a été reprise par les délégués de la Direction Partenariats et n'est plus assurée par un travailleur d'un service d'aide sociale aux détenus (*supra*).

président de la Communauté française, d'un représentant du ministre-président de la Région wallonne, d'un fonctionnaire de l'administration de la Communauté française chargé des services d'aide aux détenus, d'un fonctionnaire de l'administration de la Région wallonne chargé des services d'aide aux justiciables. Cette commission a pour mission d'examiner l'application de l'accord de coopération et d'explorer les voies pour l'améliorer, de développer l'application de la loi de principes et ses arrêtés d'exécutions et d'examiner tout conflit non résolu au niveau de la cellule de coordination élargie.

Le projet d'un nouvel accord de coopération visant à remplacer cet accord de 2014 pour intégrer les changements importants survenus suite à la sixième réforme de l'État et l'adoption du décret de 2016, est en cours de négociation.

Relevons également l'existence de trois autres textes prévoyant des lieux de concertation :

- Un accord de coopération a été signé le 17 décembre 2013 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des maisons de justice<sup>111</sup>, instituant une conférence interministérielle pour les maisons de justice (CIMJ), une concertation globale visant à réunir les membres compétents des gouvernements de la Communauté (accompagnés d'un représentant des maisons de justice), le ministre fédéral de la Justice (accompagné d'un représentant des établissements pénitentiaires), les premiers présidents des cours d'appel, les procureurs généraux et des représentants des parquets de première instance, et une concertation locale. La concertation globale n'a jamais été mise en place. L'accord prévoit que l'État fédéral s'engage à prévoir une représentation des maisons de justice au sein des réseaux d'expertise du Collège des procureurs généraux. Des obligations d'information réciproques sont aussi prévues.
- L'article 98/1 de 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 prévoit l'existence d'une structure de concertation réunissant toutes les instances concernées par l'exécution de cette loi (tribunaux de l'application des peines, maisons de justice, directeurs de prison, etc.), au niveau fédéral et au

111 Loi du 12 mai 2014 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'exercice des missions des Maisons de Justice, *M.B.*, 17 juin 2014 ; décret de la Communauté française du 3 avril 2014 portant assentiment à 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, *M.B.*, 26 mai 2014 ; décret de l'autorité flamande du 25 avril 2014 portant assentiment à 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, *M.B.*, 23 mai 2014.

niveau local<sup>112</sup>. Lors de la sixième réforme de l'État, cette disposition n'a pas été corrigée pour tenir compte de la communautarisation des maisons de justice, et cette concertation n'a plus lieu, aucun acteur n'ayant pris l'initiative de l'organiser. Il nous semble essentiel qu'une telle concertation puisse à nouveau avoir lieu. Cette concertation pourrait d'ailleurs être organisée par des coordinateurs, à l'instar des coordinateurs trajets de soin mis en place pour les personnes internées<sup>113</sup>.

- Au vu du nombre croissant de compétences des entités fédérées en matière pénale, un accord de coopération a été conclu le 7 janvier 2017 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité<sup>114</sup>, afin de distinguer politique criminelle fédérale et politique criminelle fédérée – bien que « tout est encore à construire au niveau des entités fédérées pour se saisir de cette nouvelle compétence »<sup>115</sup>.
- Un protocole d'accord relatif à l'accueil d'enfants en bas âge auprès de leur parent détenu et l'accompagnement des femmes enceintes en détention conclu le 23 mai 2014. Ce protocole a été signé par la ministre de la Justice, le ministre de l'Enfance et la ministre de l'Aide à la Jeunesse et de l'Aide aux détenus de la Communauté française ainsi que par l'Administrateur général de l'Office de la Naissance et de l'Enfance. Ce protocole n'a pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

## D À Bruxelles

Au regard de la complexité institutionnelle à Bruxelles, où agissent désormais six services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus agréés par trois autorités distinctes (Communauté française, COCOM et Communauté flamande), une concertation bruxelloise s'est révélée nécessaire.

112 Voy. l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> octobre 2018 portant mise en vigueur et exécution des articles 98/1 de 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, et 120, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental, *M.B.*, 17 octobre 2008. Cet arrêté prévoit une structure de concertation locale organisée au niveau des ressorts des cours d'appel, et une structure de concertation fédérale, qui se réunissent au moins trois réunions par an.

113 Il s'agit des coordinateurs « circuit de soins externe » visés à l'article 83 de la loi du 5 mai 2014 relative à l'internement, *M.B.*, 9 juillet 2014.

114 Loi du 12 mai 2014 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité, *M.B.*, 17 juin 2014 ; décret de la Communauté française du 3 avril 2014 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité, *M.B.*, 26 mai 2014 ; décret de l'autorité flamande du 25 avril 2014 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique criminelle et à la politique de sécurité, *M.B.*, 23 mai 2014.

115 A. JONCKHEERE et Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 176.

En 1999, sur la base d'un document émanant de la Commission royale des patronages<sup>116</sup>, le Collège réuni de la COCOM (ci-après le Collège) prend la décision de mettre sur pied un comité rassemblant toutes les autorités compétentes (politiques et administratives) ainsi que l'ensemble des acteurs travaillant auprès des justiciables au sein de la Région de Bruxelles-Capitale (a), et un accord de coopération est conclu (b).

### 1 *Le Comité de concertation Aide aux Justiciables*

En mars 2006, le *Comité de concertation Aide aux Justiciables* (ci-après le Comité) est officiellement créé par un arrêté ministériel des membres du Collège compétents pour l'Aide aux Personnes<sup>117</sup>.

Les missions principales du Comité sont d'organiser une concertation permanente entre toutes les parties concernées, d'appuyer et de favoriser la coopération et la coordination au niveau du terrain et de donner des avis aux autorités compétentes en ce qui concerne la politique menée et à mener dans le secteur de l'aide aux justiciables sur le territoire de Bruxelles-Capitale<sup>118</sup>. Le Comité a également la possibilité, de sa propre initiative ou à la demande d'un ministre compétent, de constituer des groupes de travail thématiques en vue d'établir des dossiers politiques<sup>119</sup>. Par ailleurs, il peut inviter des personnes ou d'autres services pour s'informer de questions particulières en rapport avec sa mission de concertation et d'avis<sup>120</sup>.

À titre d'exemple, c'est notamment dans le cadre des réunions de ce comité qu'a pu naître l'idée d'organiser une « permanence accueil nouveaux entrants ». À la prison de Saint-Gilles, les services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus ainsi que certains services spécifiques organisent ensemble une permanence d'accueil à destination de tous les détenus qui viennent d'entrer en prison afin de leur donner toute une série d'informations<sup>121</sup>. Cette permanence est également organisée à la prison de Berkendael, mais uniquement par les services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus.

Le Comité est composé des représentants des autorités compétentes en matière d'aide aux justiciables sur le territoire de Bruxelles-Capitale, de leurs administrations et des services agréés et subventionnés par ces mêmes autorités qui exercent

116 Commission royale des patronages, *De organisatie van het forensisch welzijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Bruxelles, 1999.

117 Arrêté ministériel du 27 mars 2006 portant création d'un Comité de concertation Aide aux Justiciables, *M.B.*, 4 mai 2006.

118 Article 2, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> à 3<sup>o</sup>, de l'arrêté ministériel du 27 mars 2006.

119 Article 2, § 2, de l'arrêté ministériel du 27 mars 2006.

120 Article 2, § 3, de l'arrêté ministériel du 27 mars 2006.

121 Cette permanence est assurée le lundi par l'ASBL Après avec une semaine sur deux en alternance l'APO ou la FAMD, le mardi par le Rizome-BXL ASBL (anciennement par le SRS) et Cap-iti, les mercredi et vendredi par le SLAJ, et le jeudi, par le Rizome-BXL ASBL (anciennement par l'ORS) et RePR.

leurs activités sur le territoire de Bruxelles-Capitale<sup>122</sup>. Il est présidé par les représentants des membres du Collège compétents pour l'Aide aux Personnes<sup>123</sup>.

Concrètement, le Comité se réunit une fois par mois. En 2013, l'arrêté ministériel a été modifié<sup>124</sup> en vue d'une part, d'entériner la participation officielle aux réunions des coordinateurs locaux bruxellois et d'autre part, de convier à la réunion, une fois par trimestre, un représentant par direction locale des établissements pénitentiaires bruxellois, un représentant de la direction régionale ainsi qu'un représentant du ministre de la Justice<sup>125</sup>.

De façon concomitante à la mise en place de ce Comité, le Collège a décidé le 22 décembre 2005 de commanditer une étude relative à l'aide aux justiciables à Bruxelles auprès de la Vrij Universiteit Brussel. Cette étude, remise en mars 2007, faisait un état des lieux et contenait toute une série de recommandations devant se traduire par la suite en un plan stratégique<sup>126</sup>. Le Collège réuni a déterminé une première vision stratégique dans une note du 3 juillet 2008. Sur la base de cette note, un comité de pilotage, composé principalement de représentants politiques, de représentants d'administrations ainsi que des coordinateurs des services des communautés (l'ensemble des entités fédérées concernées<sup>127</sup> et l'autorité fédérale ont concouru à sa rédaction), a été établi et a commencé à travailler en janvier 2012 à l'élaboration du plan stratégique. Ce plan, intitulé « Plan stratégique – L'offre d'aide et de services aux justiciables intra-muros dans la Région de Bruxelles-Capitale »<sup>128</sup> a été finalisé en mars 2014, et approuvé par le Collège réuni. Ce plan prévoyait une phase d'implantation de septembre 2014 à septembre 2019. Le but de ce plan est de déterminer une mission et une vision communes ainsi que des lignes directrices pour améliorer l'offre d'aide et de services au sein des établissements pénitentiaires bruxellois. Avec les élections de mai 2014 et le changement de gouvernement, ce plan n'a pas été véritablement concrétisé.

## 2 L'accord de coopération du 25 mars 1999

Le 25 mars 1999 a été conclu le protocole de coopération entre le ministre de la Justice et les membres du Collège réuni de la Commission Communautaire Commune chargés de l'aide aux personnes concernant l'aide sociale aux détenus et

122 Article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté ministériel du 27 mars 2006.

123 Article 3, § 2, de l'arrêté ministériel du 27 mars 2006.

124 Arrêté ministériel du 4 juin 2013 portant création d'un Comité de concertation Aide aux Justiciables, *M.B.*, 18 juin 2013.

125 Article 3, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté ministériel du 4 juin 2013.

126 V. FLORE (sous la promotion de H. TUBEX et Ph. MARY), *Étude relative à l'aide sociale aux justiciables en Région de Bruxelles-Capitale*, commanditée par le Collège réuni de la Commission Communautaire Commune, mars 2007, 132 p.

127 COCOM, COCOF, Communauté française, Communauté flamande, VGC.

128 Disponible sur : <http://www.ajw-bru.be>.

aux personnes faisant l'objet d'une mesure ou d'une peine à exécuter dans la Communauté<sup>129</sup>.

Ce protocole reconnaît l'intervention communautaire au sein des établissements pénitentiaires bruxellois. Il définit la mission commune et les compétences respectives des services de la COCOM et des acteurs de la Justice.

L'objectif de ce protocole est avant tout de coordonner la politique d'aide et d'offres de services sur Bruxelles. Le protocole établit dès lors les modalités de coopération à l'intérieur de la prison entre le SPS et les services d'aide sociale (art. 6, § 1<sup>er</sup> à § 3), et les modalités de coopération à l'extérieur des prisons entre les services d'aide sociale et les assistants de justice (art. 7 à 9). Le protocole crée également au sein de chaque établissement pénitentiaire se trouvant sur le territoire de Bruxelles une « cellule bruxelloise de coordination », qui se réunit tous les trois mois, et qui est composée du directeur de l'établissement, d'un membre du SPS, d'un intervenant appartenant aux services d'aide sociale aux justiciables agréés par la COCOM, d'un inspecteur du SPSP, d'un membre des services d'inspection de la COCOM (art. 6, § 4). Ces cellules ont pour fonction d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action en matière d'aide sociale et psychologique et d'offre de services aux détenus (*infra*), d'échanger des informations, de collaborer, de coordonner et d'exécuter des actions menées par ses membres en matière de suivi et d'aide sociale et psychologique, de collaborer avec le « welzijnsteam », et la « cellule de coordination » et avec les services exerçant des activités au sein de l'établissement, d'organiser du suivi de cas particuliers et de résoudre des conflits pouvant surgir dans l'application de l'accord de coopération.

Le protocole prévoit également une réunion annuelle ayant pour objectif d'évaluer la collaboration entre acteurs et de résoudre les éventuels litiges, à laquelle participent un représentant de chaque service d'aide sociale aux justiciables agréé par la COCOM, les inspecteurs du SPS de chaque groupe linguistique, les directeurs de chaque groupe linguistique de la maison de justice de Bruxelles, les directeurs des établissements pénitentiaires bruxellois. Y sont aussi invités des représentants des différents services des communautés et régions, notamment des représentants du welzijnsteam et des cellules de coordination (art. 10).

Lors de la rédaction de l'accord de coopération du 23 mai 2014 (*supra*), il a été envisagé d'intégrer les entités fédérées bruxelloises à cet accord de coopération. En raison de la spécificité du terrain bruxellois, cette piste a été abandonnée. Il a été décidé de rédiger un texte spécifique pour Bruxelles qui remplacerait le protocole du 25 mars 1999. Ce texte est actuellement<sup>130</sup> en cours de rédaction.

129 M.B., 10 septembre 1999.

130 Avril 2019.

## E Au niveau associatif

Au niveau associatif, il existe une ASBL regroupant de nombreux services : la « CAAP » (1), ainsi que plusieurs fédérations (2).

### 1 *La CAAP : la Concertation des Associations Actives en Prison*

Début de l'année 2007, lors de la préparation de l'accord de coopération qui sera signé en 2009 et aboutira à la création de la CIM (*supra*), se dégage aussi la volonté d'optimiser les actions du secteur associatif actif en milieu carcéral. Suite à plusieurs tables rondes, l'asbl faitière « Coordination des Associations Actives en Prison », ou CAAP, est créée en novembre 2007<sup>131</sup>. Elle est désignée comme représentant officiel du secteur associatif actif en prison auprès du Comité de Pilotage Permanent. En 2010, elle est renommée « Concertation des Associations Actives en Prison ». Elle compte actuellement 49 asbl membres.

Les objectifs de la CAAP sont les suivants<sup>132</sup> :

- promouvoir et répertorier les offres de services en milieu carcéral ;
- organiser la concertation entre ses membres ;
- relayer les difficultés vécues par les associations actives en milieu carcéral ;
- fournir des recommandations et propositions aux autorités publiques belges quant à l'exercice des compétences francophones en milieu pénitentiaire ;
- représenter les associations qui la composent auprès de toute instance permettant l'exercice de leurs missions ;
- être un interlocuteur privilégié dans l'élaboration d'une politique de réinsertion des détenus et dans la recherche scientifique se rapportant à la détention et à ses conséquences ;
- dresser un bilan régulier des actions menées en milieu pénitentiaire et veiller à la concertation avec les divers acteurs concernés ;
- sensibiliser la population et les autorités publiques aux problématiques de la réalité carcérale.

Sur le site Internet de la CAAP (<http://caap.be>) sous l'onglet « documents », on trouve des informations précieuses, et notamment l'« Annuaire des Associations Actives en Prison membres de la CAAP », qui fournit toutes les coordonnées de ces associations, en précisant leur(s) mission(s), la composition de leur équipe, leur(s) éventuel(s) pouvoir(s) subsidiant(s), et leurs publications le cas échéant. Sous l'onglet « Activités », il est possible de découvrir l'offre d'activités en prison, en réalisant une recherche par filtre, permettant de trouver quelles activités organisées par qui ont lieu à quelle fréquence dans quelle prison.

131 Ces statuts sont publiés au *Moniteur belge* du 15 avril 2008.

132 <http://caap.be/index.php/a-propos/presentation-caap>.

La CAAP est notamment l'auteur de rapports importants, accessibles sur son site : le rapport « L'offre de service faite aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de Wallonie et de Bruxelles » (2015) (*infra*), et le rapport « Sortir de prison...vers une transition réussie ? Des dispositifs existants en matière de (ré)insertion à l'hypothèse des "maisons de transition" » (2017), faisant suite à un cycle de réflexion autour de la sortie de prison. La journée de réflexion du 31 mars 2017 « Sortir de prison : vers une transition réussie ? », a aussi conduit à la rédaction d'un rapport publié en mars 2018.

Dans le cadre de sa mission de sensibilisation de l'opinion publique à la réalité carcérale, la CAAP propose des animations pédagogiques à destination d'un public principalement scolaire et dans une logique d'éducation permanente. L'association s'implique également dans l'organisation des Journées nationales de la Prison (<http://www.jnp-ndg.be>).

Depuis 2018, la CAAP est chargée de deux nouvelles missions qui lui ont été confiées suite aux décisions de la CIM de 2017. L'une concerne la mise en place d'un plan de prévention suicide en milieu carcéral (ministre des Maisons de Justice) et l'autre de la mise en place d'une concertation culturelle en vue notamment au développement des actions culturelles en prison (ministre de la Culture). À cet égard, notons que la CAAP a organisé, le 29 mars 2019, une journée de réflexion intitulée « suicide et détention », qui donnera lieu à la publication d'un rapport.

La CAAP est financée par la Communauté française. Elle bénéficie de 1,5 ETP du ministre de l'Enseignement pour les postes de permanents chargés de missions et de 0,6 ETP du ministre des Maisons de Justice. Ses frais de fonctionnement sont répartis entre deux subsides : l'un provenant du ministre des Maisons de Justice, l'autre du ministre de la Culture.

La CAAP regroupe des ASBL, dont certaines regroupent elles-mêmes différentes asbl autour de missions communes et d'une volonté de se concerter et de coordonner leur travail : les fédérations (ci-dessous).

## 2 Les fédérations

La FAFEP (Fédération des associations pour la formation et l'éducation en prison), non subsidiée, regroupe les douze services<sup>133</sup> wallons et bruxellois qui ont pour objectif la formation et l'éducation permanente.

133 ADEPPI, Aide et Reclassement, APRES, ASJ Liège 1, ASLJ Luxembourg, ASJ Marche, ASJ Tournai, CeFoC, FAMD, Lire et Ecrire Charleroi Sud Hainaut, ORS Charleroi et SLAJ-Bruxelles.

La Fédération SAJ (Fédération des Services d'Aide aux Justiciables) contribue à promouvoir les actions des services d'aide aux justiciables membres<sup>134</sup> et à les représenter auprès des instances de tutelle.

La FEDITO Bruxelles (Fédération Bruxelloise Francophone des Institutions pour Toxicomanes), subsidiée par la COCOF, a pour mission de faire connaître la nécessité et l'existence de structures spécifiques de prévention, d'aide, de soins et de réduction des risques pour toxicomanes et pour les personnes concernées par les assuétudes, et d'assurer la coordination et la concertation de ses membres, ainsi qu'avec d'autres secteurs poursuivant les mêmes objectifs. Elle compte 26 asbl membres<sup>135</sup>.

La FIDEX (Fédération bruxelloise des Institutions pour Détenus et Ex-détenus), est née en 1995 de la volonté d'assurer une coordination et une concertation entre les asbl actives dans les prisons bruxelloises. Outre sa volonté d'être un forum de rencontres<sup>136</sup> pour les travailleurs actifs en prisons, elle s'est aussi donné pour objectifs d'être un interlocuteur des médias et des pouvoirs publics dans l'élaboration d'une politique de réinsertion de prévenus, détenus, internés, et dans la recherche scientifique liée à la détention et à ses conséquences, et d'être un organe de pression en étant vigilant quant au respect des droits de l'homme des personnes détenues, internés et libérées et de leurs proches. Une difficulté à laquelle elle est confrontée est qu'elle n'est pas financée, mais subsidiée par les cotisations de ses membres<sup>137</sup>. Certains services actifs dans les prisons bruxelloises ne sont pas encore membres de la FIDEX.

Bien qu'il ne soit pas une fédération, mentionnons toutefois l'existence du Réseau Art et Prison, qui cherche à construire des passerelles entre le milieu carcéral et la société dans les domaines artistiques et culturels. Il défend la nécessité d'activités artistiques et culturelles en prison, en lien avec la réinsertion. Ses membres sont l'APO, l'ADEPPI, Culture et Démocratie, FAMD, SLAJ-V, Service de Réinsertion Sociale, et des personnes physiques.

134 ASJ-Arlon, SLAJ-V Bruxelles, ORS Espace Libre-Charleroi, Abor&Sens SLAJ-Dinant, Aide et Reclassement Huy, ASJ-Liège, SLAJ-Herstal, L'autre lieu-Marche-en-Famenne, Résilience-Mons, ASJ-Namur, SLAJ-Neufchâteau, La Touline-Nivelles, Après-Bruxelles, SLAJ-Tournai, SAJ-Verviers, SOS Viol-Bruxelles, Prévention Violences Conjugales-Bruxelles et Relais Enfants-Parents-Bruxelles.

135 Addictions, CAP-ITI, CATS, Dune, Centre Médical ENADEN, Eurotox, FARES, Infor-Drogues, Interstices CHU Saint-Pierre, La Liaison antiprohibitionniste, L'Ambulatoire-Forest, la Maison d'Accueil Socio-Sanitaire de Bruxelles, La Trace, Le Pélican, Le Point d'Appui Assuétudes du CBPS, L'Équipe (Babel-La Pièce), L'Orée, Modus Vivendi, Projet Lama, Prospective Jeunesse, Réseau d'Aide aux Toxicomanes, Réseau Hépatite C, Syner Santé, Transit, Unité Assuétudes du Centre Chappelle-aux-Champs et Univers Santé.

136 Elle organise ainsi des « midis de la FIDEX » autour de thèmes exposés et discutés.

137 Les membres actuels sont le Rizome-BXL, l'APO, la FAMD, Médiante, CAP-ITI, le RePR, l'Ambulatoire-Forest, APRES, Transit, I.Care, SSM Uccle, ENADEN.

## IV État des lieux de l'offre d'aide sociale

Nous avons vu que le décret du 13 octobre 2016 prévoit qu'une évaluation de l'offre est réalisée par les commissions thématiques : ces organes n'étant pas encore mis en place, aucune évaluation n'a été réalisée à ce jour. Le décret devra lui-même faire l'objet d'une évaluation au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2021, notamment par rapport aux besoins des justiciables<sup>138</sup>.

Pour avoir une idée de l'état actuel du secteur, nous pouvons mentionner deux récentes<sup>139</sup> évaluations menées par la CAAP d'une part (1), et dans le cadre de l'enquête de terrain « JWW BXL : un réseau solide » d'autre part (2). Notons qu'une étude portant sur les relations entre le personnel pénitentiaire et les services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus dans la prison de Bruxelles est actuellement en cours de réalisation par la VUB, sous la direction de la professeure Katrien De Koster. La Cour des comptes a également entamé un audit des services d'aide aux détenus et aux justiciables néerlandophones, dont le rapport définitif est attendu pour mi-2020.

### A Les rapports de la CAAP

La CAAP a produit deux rapports importants : « L'offre de service faite aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de Wallonie et de Bruxelles » (2015, 271 p.) et « Sortir de prison...vers une transition réussie ? Des dispositifs existants en matière de (ré)insertion à l'hypothèse des "maisons de transition" » (2017, 78 p.).

Les conclusions de son rapport de 2015 sont sans appel<sup>140</sup> :

- « 1. L'offre de services est très insuffisante en regard du nombre de détenus, quel que soit le domaine d'activités.
2. L'offre de services est très inégale d'une prison à l'autre, des services étant même totalement absents dans certains établissements.
3. L'offre de services consacrée aux "prévenus" est moindre que celle destinée aux "condamnés".
4. Le peu d'espace qui est réservé aux différentes activités et les mauvaises conditions de travail intra-muros font souvent obstacle à leur organisation, particulièrement au sein des établissements anciens.

138 Cette évaluation est prévue par l'article 59 du décret de 2016 et prévoit qu'elle se présente sous la forme d'un rapport qui intègre une analyse qualitative de la mise en œuvre et du suivi des missions par rapport aux besoins des justiciables, une analyse relative à l'octroi, au renouvellement et au retrait des agréments, une analyse des flux budgétaires que l'octroi, le renouvellement et le retrait de ces agréments impliquent. Après cette première évaluation, un rapport d'activités doit être transmis tous les trois ans au Parlement.

139 De nombreuses évaluations ont déjà été menées, pour un aperçu de la plupart d'entre-elles, voy. K. DE KOSTER, « Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden », in K. BEYENS et S. SNACKEN, *Straffen. Een penologisch perspectief*, Anvers, Maklu, 2017, pp. 613-635.

140 CAAP, L'offre de service faite aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de Wallonie et de Bruxelles, Synthèse 2013-2014, Conclusion.

5. Certains services pourtant disponibles ne peuvent être délivrés par manque de moyens, voire même, dans certains cas, en raison de l'impossibilité d'accès aux établissements.
6. La pérennité des programmes d'activité n'est pas toujours assurée d'année en année ».

La CAAP fait le constat alarmant que les services aux personnes détenues sont « régulièrement remis en cause quand ils ne sont pas simplement entravés ». Elle y voit trois raisons principales. Premièrement, la prison est « le lieu de tensions entre la mission d'exécution de la peine du SPF Justice et la mission d'aide des acteurs de la réinsertion », si bien que « les activités qui sont censées préparer la (ré)insertion sont parfois mal comprises par le personnel pénitentiaire et d'office subordonnées à la dimension sécuritaire de la détention ». Deuxièmement, « les conditions de détention et le phénomène de surpopulation marginalisent encore davantage l'objectif de (ré)insertion. Celui-ci est parfois perçu comme un "luxe" lorsque trouver un matelas pour un détenu entrant s'avère déjà mission impossible ». Troisièmement, les services externes ne reçoivent pas un soutien suffisant de la part des autorités qui les mandatent et qui devraient leur fournir les moyens financiers nécessaires à leurs actions. La CAAP conclut : « Cette situation qui touche à des domaines aussi fondamentaux que l'aide psychologique et sociale, la formation ou la santé, est préjudiciable aux personnes détenues mais aussi à la société tout entière. Elle fait de la détention un "temps mort" où rien ne se passe. Un espace vide qui laisse la place à tous les extrêmes »<sup>141</sup>.

Deux ans plus tard, dans son rapport de 2017 qui se propose d'analyser la sortie de prison sous un angle intersectoriel, la CAAP fait le constat que : « Les différents réseaux et services intervenant en prison et à la sortie autour de la personne pèchent par un manque de coordination et d'interconnaissance, ceci entraînant une discontinuité (voire une rupture) dans le suivi de la personne », « lorsque des services parviennent à communiquer, les informations échangées sont trop souvent lacunaires [...]. Ces défauts d'articulation entre les services peuvent parfois mettre à mal tout un projet de (ré)insertion », « de nombreux services dispensent une offre relativement semblable, rencontrant parfois la même personne pour une demande similaire »<sup>142</sup>.

## **B Les services bruxellois d'aide sociale aux justiciables : un réseau solide (2017)**

De septembre 2015 à septembre 2017, une enquête de terrain intitulée « JWW BXL : un réseau solide », a été réalisée par la haute école Odisee au sujet

141 CAAP, *L'offre de service faite aux personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de Wallonie et de Bruxelles, Synthèse 2013-2014*, Conclusion.

142 CAAP, *Sortir de prison...vers une transition réussie ? Des dispositifs existants en matière de (ré)insertion à l'hypothèse des « maisons de transition »*, 2017, pp. 31-32.

des services généralistes bruxellois d'aide sociale aux justiciables<sup>143</sup>. Les résultats de cette étude montrent notamment que les moyens restent insuffisants et la collaboration fragile.

Si auparavant les services ne connaissaient que peu leurs offres réciproques, c'est moins le cas aujourd'hui : les services « entretiennent de nombreux contacts informels, ils se connaissent et échangent de bonnes pratiques », bien que des efforts constants restent nécessaires au vu de l'importante rotation de personnel. La collaboration se réalise surtout sur un plan organisationnel (organisation commune d'activités, réunion en groupes de travail sur un thème précis). Au niveau individuel par contre, la collaboration est moindre car les services proposent une offre similaire, et ils constatent encore l'existence de doublons (deux services travaillant pour le même usager). La collaboration reste une affaire de contacts informels : on crée son petit réseau personnel de personnes avec qui on a déjà travaillé<sup>144</sup>.

Parmi les difficultés qu'ils rencontrent, les services généralistes expriment le besoin de recevoir une information de façon plus structurée, quant aux changements dans la législation, dans l'offre d'autres services, dans le régime carcéral, etc. Ils considèrent aussi recevoir peu de feed-back des services auxquels ils renvoient les justiciables. Des moyens supplémentaires sont clairement nécessaires car ils ne parviennent pas à répondre aux multiples demandes d'aide qui leur sont faites. Les services constatent que, si la collaboration avec les services spécialistes intervenant aussi en prison est fluide, collaborer avec les services extérieurs aux prisons, non habitués au public des personnes détenues, reste compliqué à cause des préjugés : « les termes "détenus" ou "prison" ferment toujours de nombreuses portes », ou des quotas d'(ex-)détenus sont prévus, et les procédures ne sont pas souvent adaptées aux conditions des personnes détenues (par ex., l'obligation de se présenter dans le service à un moment donné)<sup>145</sup>.

Les conditions de travail dans les prisons restent un frein : le travail est souvent inefficace en raison du fait que les travailleurs sociaux n'ont pas accès à un local de réunion, un téléphone, un ordinateur..., les activités des services sont annulées, les travailleurs sociaux ne peuvent avoir accès à la prison en raison d'actions syndicales des agents pénitentiaires, etc. Les changements dans l'organisation de la prison sont pris sans consulter les travailleurs sociaux même si ces changements ont un impact sur leur travail. Une telle imprévisibilité dans l'organisation de l'aide sociale en prison entraîne le fait que celle-ci reste très précaire<sup>146</sup>.

143 L. NAESSENS, R. ADOUANE et P. RAEYMAECKERS, *Les services bruxellois d'aide sociale aux justiciables : un réseau solide*, Bruxelles, Odisee/Universiteit Antwerpen, septembre 2017, [https://praktijkgericht-onderzoek.odisee.be/sites/default/files/mediabestanden/eindrapport\\_jww\\_bxl\\_ee\\_n\\_sterk\\_netwerk.pdf](https://praktijkgericht-onderzoek.odisee.be/sites/default/files/mediabestanden/eindrapport_jww_bxl_ee_n_sterk_netwerk.pdf), 52 p. Voy. aussi L. NAESSENS, « Travail social dans les prisons bruxelloises : un puzzle aux nombreuses pièces », *Brussels Studies*, Collection générale, n° 130, <http://journals.openedition.org/brussels/2102>, consulté le 10 décembre 2018.

144 L. NAESSENS, R. ADOUANE et P. RAEYMAECKERS, *op. cit.*, pp. 33-34.

145 *Ibid.*, pp. 38-41.

146 *Ibid.*, p. 41.

Certains travailleurs sociaux ont émis l'idée d'un grand service pour l'aide sociale pour Bruxelles, ou d'une maison où se réuniraient tous les services pour améliorer leur collaboration. Les travailleurs sociaux connaissent l'existence du Comité de concertation et y sont favorables mais en attendent davantage de lui : il devrait se positionner de façon plus forte dans le débat avec les politiques et acteurs du monde judiciaire pour faire entendre la voix du secteur, et il devrait permettre une plus grande force d'action, afin de parvenir à des décisions plus rapides en cas de problèmes, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Les acteurs constatent que la collaboration reste difficile et fragile<sup>147</sup>.

Les recommandations de cette étude sont les suivantes<sup>148</sup> :

- organiser un moyen de diffuser rapidement dans le réseau des informations pratiques et pertinentes quant aux changements législatifs, dans l'offre de services ou dans l'organisation de la prison ;
- le réseau doit pouvoir avoir une force d'action permettant la résolution rapide de problèmes rencontrés ;
- le comité de concertation bruxellois est une plateforme devant permettre le développement d'une vision et d'objectifs communs ;
- favoriser l'adhésion du personnel pénitentiaire à l'offre d'aide sociale ;
- création d'accords de collaboration plus structurels ;
- le contexte institutionnel et organisationnel reste un frein, si bien que fusionner les services COCOM permettrait d'avoir un ensemble plus cohérent ;
- harmonisation entre les différentes communautés à Bruxelles, avec un accord de coopération avec le fédéral valable pour Bruxelles ;
- les acteurs de la justice doivent garantir les services fournis par les communautés, dans l'esprit d'une responsabilité partagée.

## Conclusion

Se pencher sur la matière de l'aide sociale aux justiciables et aux détenus procure rapidement une sensation de vertige. Il n'est pas aisé de trouver un fil d'Ariane pour ne pas se perdre dans le labyrinthe institutionnel de ce secteur.

Il est encore trop tôt pour évaluer la portée du nouveau décret du 13 octobre 2016, dès lors que son entrée en vigueur est récente et que les structures de concertation qu'il prévoit ne sont pas encore mises en place. Une évaluation continue en cette matière s'avère indispensable et devrait aussi prendre en compte l'avis des justiciables et des détenus.

À l'heure actuelle, force est de constater que les problèmes pointés dans le secteur depuis bien longtemps subsistent : un cruel manque de moyens, une organisation

147 *Ibid.*, pp. 42-44.

148 *Ibid.*, pp. 46-49.

compliquée du secteur malgré les multiples tentatives de l'organiser et une difficile collaboration avec l'État fédéral.

Au niveau *budgétaire*, on peut lire qu'en 2016, près de 600 millions d'euros ont été investis dans les établissements pénitentiaires pour toute la Belgique<sup>149</sup>, et en Communauté française 7 millions d'euros, soit près de 1 % du budget annuel alloué aux prisons, ont été consacrés à l'aide sociale aux justiciables et aux détenus<sup>150</sup>. Si une vue budgétaire exhaustive de la matière nécessitait également de disposer des sommes allouées aux services d'aide sociale aux justiciables et aux détenus des autres communautés ainsi que des moyens dont bénéficient les services spécifiques, force est de constater que l'État investit massivement dans l'enfermement et très peu dans l'aide. Les problèmes budgétaires sont récurrents, les différentes réformes entreprises dans ce secteur se heurtent constamment à l'absence de moyens accompagnant la réalisation de celles-ci. Philippe Mary a ainsi déclaré que « bien plus qu'un fossé entre buts et moyens, la principale cause des échecs répétés de ces tentatives de changement résidait dans la finalité intrinsèque de la prison – surveiller et punir –, par rapport à laquelle les objectifs d'amendement, de rééducation, de réadaptation et autre resocialisation qui ponctuent son histoire, ne furent en définitive que des discours assurant sa légitimité au rythme des idéologies en vogue, sans guère d'influence dans les faits »<sup>151</sup>. Le rapport de la CAAP de 2015 a clairement montré que les besoins du secteur sont loin d'être satisfaits. En d'autres termes, s'il y a du travail pour les associations sur le terrain en suffisance, ce n'est pas la même chose pour les subsides, avec le risque évident de concurrence entre services dès lors que la subsidiation est liée au nombre de dossiers traités. La sensibilisation du grand public<sup>152</sup> à la problématique carcérale reste essentielle afin que tous puissent prendre conscience de l'impasse que représente le fait d'investir dans une coûteuse extension du parc carcéral plutôt que dans le social, permettant d'éviter en amont l'intervention de la justice pénale.

*L'organisation du secteur* semble un objectif impossible à atteindre, au vu du nombre important d'intervenants et de l'éclatement des compétences en la matière. Les lieux de concertation et les postes de coordination existants ne rassemblent et/ou ne représentent pas encore tout le monde<sup>153</sup> et ils ne semblent pas être tous

149 581.532.880,09 € (Direction Générale des Établissements Pénitentiaires, Rapport annuel 2016, p. 60).

150 3.063.000 € pour l'aide aux justiciables, 3.801.000 € pour l'aide aux détenus, AGMJ, rapport annuel 2016, p. 10, [www.maisonsdejustice.be](http://www.maisonsdejustice.be).

151 Ph. MARY, « Considérations prospectives en matière d'aide sociale aux justiciables. Les problèmes de la répartition des compétences et du budget », in Ph. MARY (dir.), *L'aide sociale aux justiciables. Aspects criminologiques, sociaux et juridiques*, op. cit., pp. 297-298.

152 Les journées nationales de la prison visant à contribuer à une prise de conscience collective de la situation carcérale belge afin de faire évoluer les politiques pénale et pénitentiaire pour qu'elles soient plus respectueuses des droits des personnes et plus cohérente par rapport à l'implication sociale de l'incarcération, sont une initiative intéressante : <https://www.jnp-ndg.be>.

153 En effet, si les services agréés et subsidiés par la Communauté française se retrouvent désormais regroupés sous la Direction Partenariats de la AGMJ, celle-ci ne comprend pas tout une série de services actifs dans le secteur ayant d'autres sources de financement (services spécifiques, services à Bruxelles dépendant de la COCOM, services financés par des communes, services subsidiés par la

efficaces. S'il est compréhensible que la volonté soit de maintenir de nombreux acteurs afin de ne pas perdre la richesse de la diversité des interventions et des différentes spécificités, il faudrait à tout le moins créer une plateforme unique regroupant l'ensemble des services concourant à l'aide aux justiciables et aux personnes détenues, et intervenant en prison. L'absence d'une telle plateforme peut expliquer en partie la subsistance de doublons, le manque d'efficacité dans le partage d'informations, etc. La concertation entre services doit encore être renforcée et améliorée, car il est essentiel que les services puissent s'aider mutuellement, travailler ensemble et ne pas se concurrencer sur le terrain.

La coopération entre les entités fédérées et l'État fédéral est fondamentale mais reste une pierre d'achoppement : l'aide aux personnes détenues implique que les différents services puissent avoir un accès permanent aux établissements et puissent y développer leurs activités selon leurs initiatives. En pratique, l'action des services reste toutefois soumise au bon vouloir de l'administration pénitentiaire. Le SPF Justice investit tous ses moyens dans l'infrastructure pénitentiaire (et ce sans aucun débat parlementaire<sup>154</sup> et sans maîtriser son budget<sup>155</sup>), tout en délaissant le rôle qu'il a à jouer dans l'aide sociale. Rappelons une fois encore que l'aide sociale est droit humain fondamental, que le travail social en prison est par ailleurs plus que nécessaire au vu du public précaire qui s'y trouve, issu des fractions les plus pauvres et vulnérables de notre société.

Or certaines mesures prises par le gouvernement fédéral portent encore atteinte à l'aide sociale aux personnes détenues, notamment :

- la majorité des services psychosociaux des prisons sont en sous-effectif et travaillent dans l'urgence à leur mission d'évaluation, ne disposant plus de temps pour leur mission d'accueil ;
- la rationalisation ayant conduit à une diminution du nombre d'agents pénitentiaires a eu un impact immédiat sur la possibilité pour les services d'organiser des activités en prison ;
- le gouvernement n'a pas adopté les arrêtés royaux nécessaires pour faire entrer en vigueur les articles de la loi de principes relatifs au plan de détention individuel. Or ceux-ci prévoient que, dès son arrivée en prison, le détenu se voit

---

Communauté française dans le cadre d'une autre de ses compétences, etc.). La CAAP ne regroupe pas tous les services, les fédérations telles que la FIDEX, etc., non plus (*supra*).

154 Les masterplans visant à la construction des nouvelles prisons ne sont pas débattus à la Chambre des représentants. Mentionnons à cet égard la proposition de résolution du 11 janvier 2016 visant à demander la réalisation, par la Cour des comptes, de deux audits dans le secteur des établissements pénitentiaires liés à un partenariat public-privé (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2015-2016, n° 54-1568/001) : cette résolution n'a jamais été adoptée.

155 Les établissements pénitentiaires sont gérés à la fois par le SPF Justice et la Régie des bâtiments (SPF Intérieur). Leur volonté commune est de construire les futures prisons dans le cadre de partenariat public-privé DBFM (design, build, finance, maintain). Or la Cour des comptes, ayant analysé le suivi de l'État pour les trois prisons déjà construites dans le cadre de PPP DBFM, considère que celui-ci n'est pas en mesure d'assurer une évaluation efficace des activités des entreprises privées ayant en charge les prisons DBFM (Cour des comptes, Rapport « Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé, Suivi par la Régie des bâtiments et le SPF Justice », Bruxelles, novembre 2018).

offrir la possibilité d'élaborer, avec l'administration pénitentiaire, son parcours en détention, en définissant les activités qu'il compte réaliser durant son temps de détention en matière de préparation à la réinsertion et de réparation aux victimes (travail, formation, encadrement psychosocial, etc.). Ceci impliquerait de véritablement consacrer d'importants moyens, tant au niveau fédéral que communautaire, à la réinsertion.

La communautarisation de l'aide sociale ne peut permettre au fédéral de se déresponsabiliser de la mission de réinsertion sociale qui lui incombe également, dès lors qu'il s'agit d'un objectif assigné à la peine privative de liberté, que tous les acteurs doivent poursuivre. Le plan stratégique de 2014 est d'ailleurs univoque : « Les communautés et la justice collaborent pleinement et de façon équilibrée en poursuivant un objectif commun : une détention humaine et une réinsertion réussie »<sup>156</sup>. Par ailleurs, la réinsertion des personnes détenues est une problématique qui ne doit pas se limiter à la justice : si les travailleurs sociaux se débattent avec des cas individuels, ceux-ci découlent de problèmes sociaux structurels tels que la pauvreté, l'inégalité sociale, etc. À cet égard, la mobilisation de tous les acteurs pour assurer qu'à la sortie de prison ces problèmes sociaux soient immédiatement pris en charge reste essentielle. Les CPAS devraient participer aux lieux de concertation existants.

À côté de ces problèmes bien connus, le secteur de l'aide sociale compte de nombreux autres défis à relever, parmi lesquels pointons notamment l'accès à leurs services pour les personnes étrangères ne parlant pas la langue nationale, qui sont de plus en plus nombreuses dans les prisons belges, et la question du secret professionnel partagé, à l'heure où tous les textes de coopération insistent sur l'échange d'informations.

Pour conclure, nous reprendrons ces mots écrits en 1991 qui résonnent, 30 ans plus tard, avec autant d'acuité : « L'autonomie de l'aide sociale aux justiciables s'avère être à la fois sa force et sa faiblesse. L'aide sociale aux justiciables est faible dans la mesure où rien n'oblige la police, le parquet, le juge d'instruction, le juge du fond, le directeur de prison de prendre en considération ses soucis et ses propositions. Elle est forte, dans la mesure où elle réussit, sur base de ses compétences, à défendre l'intérêt de la dimension sociale en matière de justice pénale et peut s'appuyer sur toutes les structures existantes d'aide et d'assistance. Ce faisant, l'aide sociale aux justiciables assure l'engagement de la société dans le problème de la criminalité et contribue à l'humanisation de l'administration de la justice pénale. Et ceci est une valeur plus que nécessaire à une époque où toute l'attention est dirigée exclusivement vers le renforcement du système

156 Plan stratégique – L'offre d'aide et de services aux justiciables intra-muros dans la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, p. 11.

répressif sans qu'attention équivalente soit portée aux problèmes humains liés au phénomène de la criminalité »<sup>157</sup>.

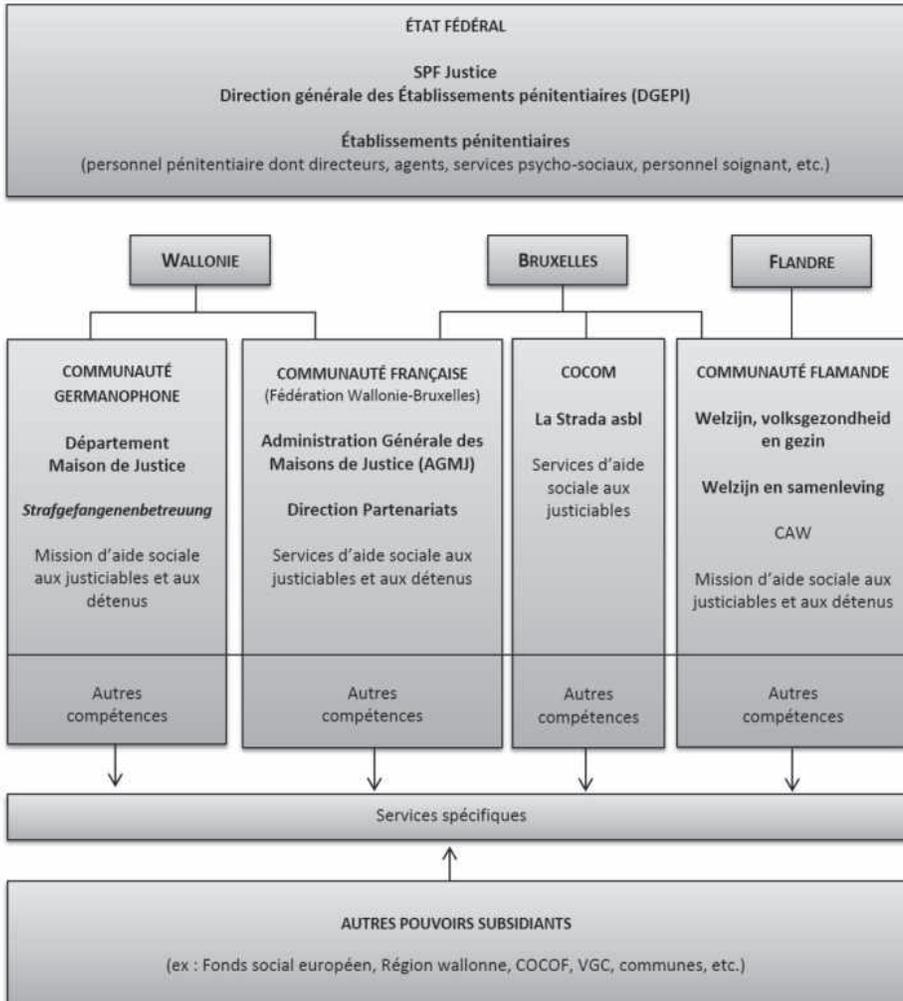
Parce que l'aide sociale aux justiciables et aux personnes détenues est un petit secteur, pauvrement pourvu, institutionnellement éclaté et très complexe, le risque est grand qu'il soit invisibilisé et n'ait que peu de poids dans la prise de décision. Or sa présence au plus près des justiciables et des personnes détenues en fait un acteur aux connaissances essentielles, capable de faire le lien au-delà des murs physiques et symboliques.

Olivia NEDERLANDT,  
Chercheuse F.R.S.-F.N.R.S. à l'Université Saint-Louis – Bruxelles,  
membre du GREPEC

Coline REMACLE,  
Chercheuse à l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC),  
membre de la Commission de surveillance de la prison de Saint-Gilles

---

157 W. MEYVIS et T. PETERS, *op. cit.*, p. 242.



Remarque : si, pour faciliter l'élaboration de ce schéma, l'État fédéral a été positionné au-dessus des entités fédérées, rappelons qu'il n'y a aucun lien de subordination des entités fédérées envers l'État fédéral dans l'exercice de leurs compétences.