

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2017-2018

4 JUILLET 2018

PROJET DE DÉCRET

PORTANT CRÉATION DE LA STRUCTURE D'APPUI À LA RÉINSERTION
PAR L'ENSEIGNEMENT DE PROMOTION SOCIALE EN MILIEU
CARCÉRAL

RÉSUMÉ

Ce projet de décret a pour but d'offrir une structure pérenne et, par-là, ancrer dans les textes relatifs à l'enseignement de promotion sociale le projet « REINSERT », cofinancé par le Fonds Social Européen, par lequel des condamnés, détenus, en libération conditionnelle, détention limitée ou sous le coup d'une mesure probatoire, se forment par l'enseignement de promotion sociale dans le cadre de deux volets : Intramuros et Extramuros.

Ce texte permettra de faciliter, planifier, coordonner et soutenir ces formations, qui revêtent une grande importance dans le processus de réinsertion des détenus. Il offrira surtout à cet important projet permettant de lutter contre les discriminations et les ruptures sociales en émancipant des personnes coupées de la société par l'enseignement, une assise législative nécessaire pour que perdure Réinsert.

TABLE DES MATIÈRES

EXPOSÉ DES MOTIFS	3
COMMENTAIRE DES ARTICLES	4
PROJET DE DÉCRET PORTANT CRÉATION DE LA STRUCTURE D'APPUI À LA RÉINSERTION PAR L'ENSEIGNEMENT DE PROMOTION SOCIALE EN MILIEU CARCÉRAL	7
CHAPITRE I Définitions	7
CHAPITRE II Objet et missions	7
CHAPITRE III Composition et missions du Comité de pilotage	8
CHAPITRE IV Aspects financiers et budgétaires	9
CHAPITRE V Dispositions finales	9
AVANT-PROJET DE DÉCRET PORTANT CRÉATION DE LA STRUCTURE D'APPUI À LA RÉINSERTION PAR L'ENSEIGNEMENT DE PROMOTION SOCIALE EN MILIEU CARCÉRAL AUPRÈS DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE	10
CHAPITRE I Définitions	10
CHAPITRE II Objet et missions	10
CHAPITRE III Composition	11
CHAPITRE IV Aspects financiers et budgétaires	11
CHAPITRE V Dispositions finales	12
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT	13

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le droit à l'enseignement est un droit fondamental, reconnu à chacun par notre Constitution mais également sur le plan international par le Pacte International des Droits Civils et Politiques ou encore la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Cette universalité du droit à l'enseignement vaut pour tout homme et toute femme, libre ou détenu. La loi de principes concernant l'administration des établissements pénitentiaires ainsi que le statut juridique des détenus du 12 janvier 2005 portée par la Ministre de la Justice Laurette Onkelinx rappelle précisément que tout détenu bénéficie d'un accès à l'enseignement et ce, « *dans l'optique de contribuer à son épanouissement personnel, de donner un sens à la période de détention et de préserver ou d'améliorer les perspectives d'une réinsertion réussie dans la société libre* ».

Le présent projet de décret s'inscrit dans la lignée directe de cette loi mais également de dispositions internationales telles que la Résolution n°45/111 portant principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus, la Recommandation (89)12 du Conseil de l'Europe ou encore, et surtout, l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus et plus précisément la 104ème de ces règles dites « Règles Nelson Mandela ».

Au début des années 2000, un projet de formation en milieu carcéral francophone, « INSERT », a vu le jour. Soutenu par l'Union européenne, ce projet s'est tout d'abord focalisé sur les détenus incarcérés, avant de s'élargir aux personnes bénéficiant d'une détention limitée, d'une libération conditionnelle, d'une libération à l'essai, d'une mesure probatoire ou encore d'une mesure alternative à la détention préventive. Après s'être développé en milieu carcéral, le projet de formation en milieu carcéral francophone s'étendait donc extramuros.

Si le projet, devenu « REINSERT », continue à être soutenu par l'Union européenne, et plus spécialement le Fonds social européen dans le cadre de la Programmation 2014-2020 et le Programme Opérationnel Wallonie-Bruxelles2020.eu, il importe de pallier aux aléas de la future programmation des Fonds structurels européens, desquels la participation britannique, notamment, sera bientôt amputée.

De par l'importance qu'il revêt dans le processus d'insertion et de réinsertion des détenus, il importe de conférer à ce projet favorisant l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral une assise juridique afin de lui assurer une continuité certaine.

Ce projet de décret a donc pour objet de créer une structure d'appui à l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral facilitant, planifiant, coordonnant et soutenant ces formations. Le public visé par ce décret sera également soutenu dans ses nombreuses, et parfois lourdes, démarches administratives.

Afin de faire bénéficier d'un enseignement de promotion sociale à ces détenus, qui sont également des femmes et des hommes qui souhaitent apprendre et, par-là, préparer leur retour dans une société dont ils ont été coupés et envers laquelle ils ont payés ou paient leur dette, deux programmes de formation seront maintenus.

Le premier, Intramuros, se focalisera sur l'augmentation du seuil de compétences ou d'employabilité des détenus incarcérés par la voie de formations telles que l'alphabétisation ou les formations préqualifiantes et qualifiantes.

Le programme Extramuros se focalisera quant à lui sur la continuité du parcours scolaire entamé dans le cadre du programme Intramuros, ainsi que sur l'information, le conseil, l'orientation vers les formations favorisant la réinsertion.

Le justiciable demeure au cœur de ce projet de décret, et c'est la raison pour laquelle, sans jamais perdre de vue ses objectifs cardinaux que sont la lutte contre les discriminations et les ruptures sociales et la favorisation de l'insertion ou de la réinsertion, une attention particulière sera apportée aux souhaits formulés par ce dernier dans le choix des formations suivies en milieu carcéral.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Cet article a pour objet de définir les éléments essentiels du décret et d'éventuels arrêtés adoptés par le Gouvernement de la Communauté Française.

Outre les renvois classiques aux définitions du secteur de l'enseignement de promotion sociale, la définition de l'« étudiant », placé au cœur du décret, est établie par références aux textes définissant les différentes modalités d'exécution de peines telles que la détention limitée ou la libération conditionnelle.

Une *summa divisio* est par ailleurs établie entre l'étudiant faisant l'objet d'une peine d'emprisonnement, de détention ou de réclusion, exécutée en tout ou en partie dans une prison et l'étudiant bénéficiant d'une détention limitée, d'une libération conditionnelle, d'une libération à l'essai, d'une mesure probatoire ou encore d'une mesure alternative à la détention préventive. Cette distinction a pour but de distinguer les publics ciblés par les programmes *Intramuros* et *Extramuros* et de souligner la continuité devant s'opérer entre les deux.

Art. 2

La Structure d'appui à la réinsertion par l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral, ci-après « REINSERT », est créée.

Art. 3

En son paragraphe 1er, cet article énumère les différentes missions dont REINSERT se voit investie. Celles-ci visent principalement, à travers l'enseignement de promotion sociale, à participer à la réinsertion des étudiants et à les rapprocher de l'accès au marché de l'emploi.

C'est dans ce but que REINSERT facilite, planifie, coordonne et soutient les formations organisées en prison. Face aux difficultés administratives que connaissent les publics visés par ce décret, une attention particulière doit par ailleurs être apportée dans le soutien qui leur est apporté face aux démarches administratives relatives à l'enseignement de promotion sociale.

En particulier, la planification avec les réseaux d'enseignement ou la proposition d'organisation de formations spécifiques est sans préjudice de la liberté qui leur est reconnue par le décret du 30 juin 1998 relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation de l'enseignement de promotion sociale dans l'orga-

nisation de la formation en cours de carrière des chargés de cours. Le point 7° de cette disposition a pour objet de permettre, dans les limites du budget disponible, d'envisager l'organisation de formations spécifiques à destination des chargés de cours si les besoins venaient à se faire ressentir dans le cadre de la formation des étudiants.

En son second paragraphe, l'article ancre l'exercice des missions susmentionnées dans les objectifs que sont la lutte contre les discriminations et les ruptures sociales ainsi que dans l'insertion ou la réinsertion des étudiants.

En outre, si la continuité du parcours scolaire de l'étudiant est également un objectif poursuivi par le décret, REINSERT ne peut se substituer au public qu'elle soutient. Dès lors, l'orientation vers une formation, de même que la continuité de celle-ci doit se réaliser en considération des souhaits formulés par l'étudiant.

Art. 4

Cet article précise que les formations sont articulées autour de deux programmes, *Intramuros*, bénéficiant à l'étudiant faisant l'objet d'une peine d'emprisonnement, de détention ou de réclusion, exécutée en tout ou en partie dans une prison et *Extramuros*, bénéficiant à l'étudiant bénéficiant d'une détention limitée, d'une libération conditionnelle, d'une libération à l'essai, d'une mesure probatoire ou encore d'une mesure alternative à la détention préventive.

Ces programmes, tout en s'intégrant dans les mêmes missions et objectifs visés à l'article 3, sont orientés différemment, en fonction du public qu'ils ciblent. En ce sens, le programme *Intramuros* permet de mobiliser l'enseignement à distance au bénéfice des étudiants ciblés par ce programme.

De par son pouvoir général d'exécution des normes législatives, le Gouvernement se voit confié la tâche de gérer et coordonner ces programmes, selon les modalités qu'il détermine.

En son paragraphe 4, cet article rappelle l'importance de la continuité des formations entre les programmes *Intramuros* et *Extramuros*.

Art. 5

Cet article n'appelle aucun commentaire.

Art. 6

Cet article fixe partiellement la composition du Comité de pilotage, relativement à ses membres n'appartenant pas aux Services du Gou-

vernement. Relativement aux modalités de fonctionnement de celui-ci, une habilitation est établie au profit du Gouvernement. Ce dernier pourra en outre compléter la composition du Comité de pilotage.

Art. 7

Les missions dévolues au Comité de pilotage consistent en la proposition d'une offre de formations adaptées aux besoins des étudiants, soumise pour information au Gouvernement, selon les modalités que ce dernier détermine, ainsi qu'à la présentation du rapport biennal rédigé par le Comité de pilotage.

Enfin, il est chargé de rendre, d'initiative ou à la demande du Gouvernement, des avis sur les conditions dans lesquelles les formations d'enseignement de promotion sociale sont prodiguées, les difficultés relevées dans ce cadre ou sur toute autre question relative à l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral. Ses avis pourront notamment porter sur l'articulation entre les formations et les activités de travail en prison, les problèmes infrastructurels, les difficultés liées aux transferts de détenus ou aux mouvements sociaux.

En outre, le Gouvernement est habilité à étendre la liste des missions du Comité de pilotage.

Art. 8

Le budget pour couvrir le financement des coûts liés aux formations dispensées aux étudiants est de 640.000 euros dès 2018. À partir de 2019, ce budget est reconduit et indexé. Ce budget permettra au Gouvernement d'intervenir auprès des établissements dans le financement des coûts liés aux formations.

Cette disposition ne méconnaît pas le principe d'annualité budgétaire en ce que, comme pour toute dépense prévue dans des décrets organiques, les montants ici prévus ne seront effectivement versés au destinataire que s'ils sont effectivement prévus dans les budgets annuels. En outre, il ne s'agit pas ici de fixer un crédit budgétaire.

L'entrée en vigueur du projet de décret étant fixé au 1er septembre 2018, le budget voté en décembre 2017 pourra évidemment être mobilisé pour le projet actuellement co-financé et géré au sein du Centre de Coordination et de Gestion des Fonds Structurels Européens pour la Promotion Sociale jusqu'à l'instauration de la structure REINSERT.

En son paragraphe 2, l'article 8 définit les bases relatives au financement des établissements de promotion sociale impliqués dans le projet REINSERT. Dans le souci de répondre aux exigences d'égalité de traitement entre établissements et de légalité en matière d'enseignement de l'article 24, paragraphes 4 et 5 de la Constitution, ce para-

graphe définit les critères de priorisation en cascade permettant au Gouvernement de répartir les moyens visés au paragraphe 1er entre les établissements :

- 1° une priorité sera accordée aux établissements organisant ou ayant organisé des formations en milieu carcéral, à condition qu'il ne soit pas fait démonstration d'un dysfonctionnement grave dans l'organisation de ces formations ;
- 2° pour les établissements n'organisant pas et n'ayant pas organisé de formations en milieu carcéral,
 - a) une priorité sera accordée aux établissements proposant des formations inédites, adaptées au milieu carcéral ;
 - b) à défaut, une priorité sera accordée aux établissements proposant une offre de formations en milieu carcéral répondant aux besoins en formation formulés par les étudiants ;
 - c) à défaut, une priorité sera accordée aux établissements souhaitant proposer des formations dans des prisons où aucune formation n'est organisée ;
 - d) à défaut, une priorité sera accordée aux établissements souhaitant proposer des formations dans des prisons où la proportion entre le nombre d'étudiants potentiels et le nombre de périodes organisées, est le plus faible au cours de l'année civile écoulée.

Conformément à une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, rappelée notamment dans ses arrêts n°33/92 et 45/94 des 7 mai 1992 et 1er juin 1994, l'article 24, §5 de la Constitution ne prohibe pas que des délégations soient effectuées au Gouvernement, pourvu que les éléments essentiels de la matière soient fixés par décrets, ce qui est le cas en l'espèce. En outre, s'agissant de moyens financiers, le texte décretaal fixe ici un cadre précis duquel la délégation faite au Gouvernement ne pourra s'extraire. En ce sens, cette disposition s'inscrit dans la logique des arrêts n°33/92, 11/96, 56/2008 des 7 mai 1992, 8 février 1996 et 19 mars 2008 de la Cour constitutionnelle ainsi que de l'avis n°59.121/2 de la section de législation du Conseil d'Etat donné le 12 avril 2016 et portant sur un avant-projet de décret organisant l'enseignement à distance de la Communauté française en e-learning.

Il découle de ce qui précède que le texte est suffisamment précis et offre des éléments essentiels à la répartition de moyens entre établissements liant à ce point le Gouvernement que la délégation qui lui est faite ne saurait violer l'article 24, §5 de la Constitution.

La délégation ici réalisée au profit du Gouvernement s'avère nécessaire dans la mesure où les critères de répartition devront prendre en compte

les variables et particularités propres à l'enseignement en milieu carcéral ; soit, une matière nécessitant une certaine souplesse ainsi qu'une prise en compte de réalités de terrain qu'il appartient encore aux établissements de découvrir.

Enfin, le financement des formations s'inscrivant dans les programmes Intramuros et Extramuros doit se comprendre comme étant sans préjudice de la faculté dont disposent les Réseaux d'enseignement d'organiser des formations à destination des étudiants financées entièrement sur la dotation dont ils disposent conformément au chapitre II du titre III du décret du 16 février 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale.

Art. 9

Cet article n'appelle aucun commentaire.

PROJET DE DÉCRET

PORTANT CRÉATION DE LA STRUCTURE D'APPUI À LA RÉINSERTION PAR L'ENSEIGNEMENT DE PROMOTION SOCIALE EN MILIEU CARCÉRAL

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition de la Ministre de l'Enseignement de Promotion sociale ;

ARRÊTE :

La Ministre de l'Enseignement de Promotion sociale est chargée de présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret, dont la teneur suit :

CHAPITRE PREMIER

Définitions

Article premier

Pour l'application du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, l'on entend par :

- 1° « Enseignement de promotion sociale » : l'enseignement de promotion sociale organisé par le décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale, tel que modifié ;
- 2° « Réseaux d'enseignement » :
 - L'enseignement organisé par la Communauté française ;
 - L'enseignement officiel subventionné par la Communauté française ;
 - L'enseignement libre subventionné par la Communauté française ;
- 3° « Étudiant » :
 - a) D'une part,
 - le détenu, tel que défini par la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, telle que modifiée ;
 - la personne pour laquelle a été ordonné un internement au sens de la loi relative à l'internement du 5 mai 2014, telle que modifiée ;
 - b) D'autre part,
 - le condamné exécutant sa peine en détention limitée ou sous surveillance électronique, tel que visé par 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, telle que modifiée ;
 - le détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle au sens 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, telle que modifiée ;

- l'interné bénéficiant d'une libération à l'essai au sens de la loi du 1er juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitudes, telle que modifiée ;

- le condamné bénéficiant d'une mesure probatoire au sens de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, telle que modifiée ;

- le condamné bénéficiant d'une mesure alternative à la détention préventive, au sens de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, telle que modifiée.

4° « Ministre » : le ministre ayant l'enseignement de promotion sociale dans ses attributions.

CHAPITRE II

Objet et missions

Art. 2

Il est créé une « Structure d'appui à la réinsertion des étudiants par l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral », ci-après dénommée « REINSERT ».

Art. 3

§ 1er. REINSERT a pour missions de :

- 1° Faciliter, planifier, coordonner et soutenir les formations organisées par l'enseignement de promotion sociale au sein des établissements pénitentiaires situés sur le territoire de la région de langue française ainsi qu'en région bilingue de Bruxelles-Capitale lorsque ces formations sont dispensées par des membres des Réseaux d'enseignement ;
- 2° Centraliser l'information relative à l'offre de formations disponible en milieu carcéral ;
- 3° Améliorer l'accès à l'information relative à l'offre de formations disponible en milieu carcéral ;
- 4° Soutenir l'étudiant dans ses démarches administratives relatives à l'enseignement de promotion sociale ;
- 5° Permettre aux étudiants de poursuivre un parcours de formation entamé dans un établissement pénitentiaire ou de démarrer un nouveau

parcours de formation en dehors d'un établissement pénitentiaire ;

- 6° Rapprocher les étudiants, dans le cadre de leur réinsertion, de l'accès au marché de l'emploi
- 7° Envisager l'organisation de formations spécifiques à destination des chargés de cours intervenant en milieu carcéral.

§ 2. REINSERT exerce les missions visées au paragraphe 1er avec pour objectifs de lutter contre les discriminations et les ruptures sociales et de favoriser l'insertion ou la réinsertion des étudiants.

Dans l'exercice de ses missions, REINSERT veille à assurer la continuité du parcours scolaire de l'étudiant ainsi qu'à l'orienter vers les formations les plus à même de favoriser son insertion ou sa réinsertion, tout en ayant égard aux souhaits émis par l'étudiant.

Art. 4

§ 1er. L'ensemble des formations dispensées aux étudiants est scindé en deux programmes :

- 1° Le programme Intramuros, destiné aux étudiants visés à l'article 1er, 3°, a) ;
- 2° Le programme Extramuros, destiné aux étudiants visés à l'article 1er, 3°, b).

§ 2. Le Gouvernement est chargé de gérer et coordonner les programmes Intramuros et Extramuros, selon les modalités qu'il détermine.

§ 3. Le programme Intramuros se focalise sur l'augmentation du seuil de compétences ou d'employabilité de l'étudiant par la voie de formations telles que l'alphabétisation ou les formations préqualifiantes et qualifiantes.

Le programme Extramuros se focalise sur la continuité du parcours scolaire entamé dans le cadre du programme Intramuros, ainsi que sur l'information, le conseil, l'orientation vers les formations favorisant la réinsertion.

§ 4. REINSERT veille à ce que les formations entamées dans le programme Intramuros puissent être poursuivies dans le programme Extramuros.

CHAPITRE III

Composition et missions du Comité de pilotage

Art. 5

REINSERT est constituée d'un Comité de pilotage.

Art. 6

§ 1er. Le Comité de pilotage est composé comme suit :

- 1° Un représentant de l'enseignement de promotion sociale organisé par la Communauté française ;
- 2° Un représentant de l'enseignement de promotion sociale officiel subventionné par la Communauté française ;
- 3° Deux représentants de l'enseignement de promotion sociale libre subventionné par la Communauté française, soit un représentant du secrétariat général de l'enseignement catholique et un représentant de la fédération des établissements libres subventionnés indépendants.

Le mandat des membres du Comité de pilotage est de cinq ans, renouvelable une fois.

Un membre suppléant est désigné pour chacun des membres effectifs visés à l'alinéa 1er. Il ne dispose de voix délibérative que si le membre effectif est empêché.

§ 2. Outre les membres visés au paragraphe 1er, le Comité de pilotage est complété de membres désignés par le Gouvernement.

§ 3. Les modalités de fonctionnement du Comité de pilotage sont fixées par le Gouvernement.

Art. 7

Le Comité de pilotage est chargé de :

- 1° Proposer une offre de formations adaptées aux besoins des étudiants, en distinguant, s'il échet, les publics ciblés par les programmes Intramuros et Extramuros ;
- 2° Etablir un rapport biennal exposant l'avancée des projets de formation dans le milieu carcéral, comprenant notamment le nombre d'étudiants inscrits, le nombre de périodes de cours organisées, les formations suivies par les étudiants, les besoins en formations formulés par les étudiants, une évaluation de l'organisation des formations dispensées, ainsi que toute autre information qu'il jugera pertinente. Ce rapport est soumis à l'approbation du Gouvernement avant d'être transmis au Parlement de la Communauté française. À cet effet, le Comité de pilotage mandate son président ou le délégué de celui-ci ;
- 3° Rendre des avis, d'initiative, ou sur demande du Gouvernement, sur les conditions relatives aux formations prodiguées aux étudiants, sur les difficultés liées à l'exécution de ses missions, ou sur toute autre question relative à l'enseignement de promotion sociale à destination des étudiants.

Une fois par an, le Comité de pilotage informe le Gouvernement de l'offre de formation proposée en vertu de l'alinéa 1er, 1°, selon les modalités déterminées par ce dernier.

Sans préjudice de l'alinéa 1er, le Gouvernement peut étendre la liste des missions du Comité de pilotage.

CHAPITRE IV

Aspects financiers et budgétaires

Art. 8

§ 1er. Le Gouvernement alloue chaque année un montant de 640.000 euros afin d'intervenir dans les coûts liés aux formations dispensées par les établissements d'enseignement de promotion sociale aux étudiants. A partir de l'année 2019, dans les limites des crédits disponibles, ce montant est indexé chaque année sur base du montant définitif de la dotation de l'année antérieure, multiplié par le rapport entre l'indice santé du mois de janvier de l'année considérée et celui du mois de janvier de l'année antérieure.

Ce montant avant indexation ne peut être inférieur à 640.000 euros.

§ 2. Si le coût lié aux formations dispensées aux étudiants par les établissements souhaitant participer aux programmes Intramuros et Extramuros est supérieur au montant visé au paragraphe 1er, la répartition de ces moyens entre établissements est effectuée par le Gouvernement sur base des critères suivants :

- 1° une priorité sera accordée aux établissements organisant ou ayant organisé des formations en milieu carcéral, à condition que le rapport visé à l'article 7, alinéa 1er, 2°, n'ait pas démontré l'existence de dysfonctionnement grave dans l'organisation de ces formations ;
- 2° pour les établissements n'organisant pas et n'ayant pas organisé de formations en milieu carcéral,
 - a) une priorité sera accordée aux établissements proposant des formations inédites, adaptées au milieu carcéral ;
 - b) à défaut, une priorité sera accordée aux établissements proposant une offre de formations en milieu carcéral répondant aux besoins en formation formulés par les étudiants, telles qu'identifiées dans le rapport visé à l'article 7, alinéa 1er, 2° ;
 - c) à défaut, une priorité sera accordée aux établissements souhaitant proposer des formations dans des prisons où aucune formation n'est organisée ;
 - d) à défaut, une priorité sera accordée aux établissements souhaitant proposer des formations dans des prisons où la proportion entre le nombre de personnes visées à l'article 1er, 3°, a) et b), et le nombre de périodes organisées, est le plus faible au cours de l'année civile écoulée.

CHAPITRE V

Dispositions finales

Art. 9

Le présent décret entre en vigueur le 1er septembre 2018.

Bruxelles, le

Le Ministre-Président,

Rudy Demotte

La Vice-Présidente et Ministre de la Culture et de l'Enfance,

Alda Greoli

Le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias,

Jean-Claude Marcourt

Le Ministre de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles,

Rachid Madrane

La Ministre de l'Education,

Marie-Martine Schyns

Le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative,

André Flahaut

La Ministre de l'Enseignement de Promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Egalité des chances,

Isabelle Simonis

AVANT-PROJET DE DÉCRET

PORTANT CRÉATION DE LA STRUCTURE D'APPUI À LA RÉINSERTION PAR L'ENSEIGNEMENT DE PROMOTION SOCIALE EN MILIEU CARCÉRAL AUPRÈS DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Le Gouvernement de la Communauté française,
Sur la proposition de la Ministre de l'Enseignement de Promotion sociale ;

ARRÊTE :

La Ministre de l'Enseignement de Promotion sociale est chargée de présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret, dont la teneur suit :

CHAPITRE PREMIER

Définitions

Article premier

Pour l'application du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, l'on entend par :

- 1° « Enseignement de promotion sociale » : l'enseignement de promotion sociale organisé par le décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale, tel que modifié ;
- 2° « Réseaux d'enseignement » :
 - L'enseignement organisé par la Communauté française ;
 - L'enseignement officiel subventionné par la Communauté française ;
 - L'enseignement libre subventionné par la Communauté française ;
- 3° « Étudiant » :
 - a) D'une part,
 - le détenu, tel que défini par la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, telle que modifiée ;
 - la personne pour laquelle a été ordonné un internement au sens de la loi relative à l'internement du 5 mai 2014, telle que modifiée ;
 - b) D'autre part,
 - le condamné exécutant sa peine en détention limitée ou sous surveillance électronique, tel que visé par 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, telle que modifiée ;
 - le détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle au sens 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, telle que modifiée ;

- l'interné bénéficiant d'une libération à l'essai au sens de la loi du 1er juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitudes, telle que modifiée ;
 - le condamné bénéficiant d'une mesure probatoire au sens de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, telle que modifiée ;
 - le condamné bénéficiant d'une mesure alternative à la détention préventive, au sens de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, telle que modifiée.
- 4° « Ministre » : le ministre ayant l'enseignement de promotion sociale dans ses attributions.

CHAPITRE II

Objet et missions

Art. 2

Il est créé une « Structure d'appui à la réinsertion des étudiants par l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral auprès de la Direction générale de l'enseignement non obligatoire et de la Recherche scientifique du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles », ci-après dénommée « REINSERT ».

Art. 3

§ 1er. REINSERT a pour missions de :

- 1° Faciliter, planifier, coordonner et soutenir les formations organisées par l'enseignement de promotion sociale au sein des établissements pénitentiaires situés sur le territoire de la région de langue française ainsi qu'en région bilingue de Bruxelles-Capitale lorsque ces formations sont dispensées par des membres des Réseaux d'enseignement ;
- 2° Centraliser l'information relative à l'offre de formations disponible en milieu carcéral ;
- 3° Améliorer l'accès à l'information relative à l'offre de formations disponible en milieu carcéral ;
- 4° Soutenir l'étudiant dans ses démarches administratives relatives à l'enseignement de promotion sociale ;
- 5° Permettre aux étudiants de poursuivre un parcours de formation entamé dans un établissement pénitentiaire ou de démarrer un nouveau parcours de formation en dehors d'un établissement pénitentiaire ;
- 6° Rapprocher les étudiants, dans le cadre de leur réinsertion, de l'accès au marché de l'emploi ;
- 7° Envisager l'organisation de formations spécifiques à destination des chargés de cours intervenant en milieu carcéral.

§ 2. REINSERT exerce les missions visées au paragraphe 1er avec pour objectifs de lutter contre les discriminations et les ruptures sociales et de favoriser l'insertion ou la réinsertion des étudiants.

Dans l'exercice de ses missions, REINSERT veille à assurer la continuité du parcours scolaire de l'étudiant ainsi qu'à l'orienter vers les formations les plus à même de favoriser son insertion ou sa réinsertion, tout en ayant égard aux souhaits émis par l'étudiant.

Art. 4

§ 1er. L'ensemble des formations dispensées aux étudiants est scindé en deux programmes :

- 1° Le programme Intramuros, destiné aux étudiants visés à l'article 1er, 3°, a) ;
- 2° Le programme Extramuros, destiné aux étudiants visés à l'article 1er, 3°, b).

§ 2. Le programme Intramuros se focalise sur l'augmentation du seuil de compétences ou d'employabilité de l'étudiant par la voie de formations telles que l'alphabetisation ou les formations préqualifiantes et qualifiantes.

Le programme Extramuros se focalise sur la continuité du parcours scolaire entamé dans le cadre du programme Intramuros, ainsi que sur l'information, le conseil, l'orientation vers les formations favorisant la réinsertion.

§ 3. REINSERT veille à ce que les formations entamées dans le programme Intramuros puissent être poursuivies dans le programme Extramuros.

CHAPITRE III

Composition

Art. 5

REINSERT est constituée d'une Cellule de coordination et d'un Comité de pilotage.

La Cellule de coordination et le Comité de pilotage sont composés selon les modalités fixées par le Gouvernement.

Art. 6

Le Comité de pilotage est chargé de :

- 1° Proposer une offre de formations adaptées aux besoins des étudiants, en distinguant, s'il échet, les publics ciblés par les programmes Intramuros et Extramuros ;
- 2° Etablir un rapport biennal exposant l'avancée des projets de formation dans le milieu carcéral, comprenant notamment le nombre d'étudiants inscrits, le nombre de périodes de cours organisées, les formations suivies par les étudiants ainsi que toute autre information qu'il jugera pertinente. Ce rapport est soumis à l'approbation du Gouvernement

avant d'être transmis au Parlement de la Communauté française. À cet effet, le Comité de pilotage mandate son président ou le délégué de celui-ci ;

- 3° Rendre des avis, d'initiative, ou sur demande du Gouvernement, sur les conditions relatives aux formations prodiguées aux étudiants, sur les difficultés liées à l'exécution de ses missions, ou sur toute autre question relative à l'enseignement de promotion sociale à destination des étudiants.

Une fois par an, le Comité de pilotage informe le Gouvernement de l'offre de formation proposée en vertu de l'alinéa 1er, 1°, selon les modalités déterminées par ce dernier.

Sans préjudice de l'alinéa 1er, le Gouvernement peut étendre la liste des missions du Comité de pilotage.

CHAPITRE IV

Aspects financiers et budgétaires

Art. 7

§ 1er. Le Gouvernement alloue chaque année un montant de 640.000 euros afin d'intervenir dans les coûts liés aux formations dispensées par les établissements d'enseignement de promotion sociale aux étudiants. A partir de l'année 2019, dans les limites des crédits disponibles, ce montant est indexé chaque année sur base du montant définitif de la dotation de l'année antérieure, multiplié par le rapport entre l'indice santé du mois de janvier de l'année considérée et celui du mois de janvier de l'année antérieure.

Ce montant avant indexation ne peut être inférieur à 640.000 euros.

§ 2. Si le coût lié aux formations dispensées aux étudiants par les établissements souhaitant participer aux programmes Intramuros et Extramuros est supérieur au montant visé au paragraphe 1er, la répartition de ces moyens entre établissements est effectuée par le ministre sur base de critères établis par le Gouvernement sur avis du Comité de pilotage.

Ces critères doivent prendre en compte les besoins des étudiants ainsi que les conditions particulières dans lesquelles les formations sont dispensées dans le cadre des programmes Intramuros et Extramuros, définis à l'article 4, paragraphe 2.

La répartition de ces moyens sera opérée conformément à la clé suivante :

- 1° 50 % au bénéfice du réseau des Provinces, des Communes et de la CoCoF (CPEONS) ;
- 2° 25 % au bénéfice du réseau de l'enseignement de la Communauté française ;
- 3° 12,5 % au bénéfice du réseau libre non confessionnel ;
- 4° 12,5 % au bénéfice du réseau libre confessionnel.

Art. 8

Sans préjudice de l'article 11, les Réseaux d'enseignement peuvent organiser des formations à destination des étudiants financées entièrement sur la dotation dont ils disposent conformément au chapitre II du titre III du décret du 16 février 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale, sous réserve d'une information au Gouvernement après avis du Comité de pilotage.

CHAPITRE V

Dispositions finales

Art. 9

Le présent décret entre en vigueur le 1er septembre 2018.

Bruxelles, le

Le Ministre-Président,

Rudy Demotte

La Vice-Présidente et Ministre de la Culture et de l'Enfance,

Alda Greoli

Le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias,

Jean-Claude Marcourt

Le Ministre de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles,

Rachid Madrane

La Ministre de l'Education,

Marie-Martine Schyns

Le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative,

André Flahaut

La Ministre de l'Enseignement de Promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Egalité des chances,

Isabelle Simonis

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.489/2
du 13 juin 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant
création de la Structure d’appui à la réinsertion par
l’enseignement de promotion sociale en milieu carcéral auprès
du Ministère de la Communauté française’

Le 9 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant création de la Structure d'appui à la réinsertion par l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral auprès du Ministère de la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 juin 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juin 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

I. La création par le législateur d'une structure « REINSERT » auprès de la Direction générale de l'Enseignement non obligatoire et de la Recherche scientifique (chapitres 2 et 3)

1. L'article 2 de l'avant-projet tend à créer, à partir du 1^{er} septembre 2018¹, une Structure d'appui à la réinsertion des étudiants² par l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral auprès de la Direction générale de l'Enseignement non obligatoire et de la Recherche scientifique du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles [lire : de la Communauté française], dénommée « REINSERT », dont les missions sont énumérées à l'article 3 de l'avant-projet.

Or, il n'appartient pas au législateur décrétal, comme il le fait par les articles 2, 3, 4, § 3, 5 et 6, de l'avant-projet, de s'ingérer dans l'organisation de l'administration de l'enseignement pour y créer un service et définir la manière dont ce dernier devra être structurellement composé.

Conformément au pouvoir autonome qu'il tient de l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il revient en effet au Gouvernement, en tant que titulaire du pouvoir exécutif, d'organiser librement ses services de la manière qui lui paraît la plus adéquate pour mener à bien les missions qui lui sont confiées.

L'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet charge le Gouvernement de fixer les modalités selon lesquelles la « Cellule de coordination » et le « Comité de pilotage » de « REINSERT » seront composés.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet consiste à ce que ces organes soient constitués exclusivement de membres de l'administration, les articles 2, 3, 4, § 3, 5 et 6 de l'avant-projet seront revus à la lumière de cette observation de manière à confier au Gouvernement les tâches que l'auteur de l'avant-projet envisageait d'attribuer à

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Article 9 de l'avant-projet.

² Dans le chapitre 1^{er} qui contient les définitions, l'article 1^{er}, 3^o, a) et b), de l'avant-projet énumère les étudiants concernés par les formations (détenu, interné, condamné exécutant sa peine en détention limitée ou sous surveillance électronique, détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle, interné bénéficiant d'une libération à l'essai, condamné bénéficiant d'une mesure probatoire, condamné bénéficiant d'une mesure alternative à la détention préventive). Les formations proposées aux étudiants (programmes Intramuros et Extramuros) sont prévues à l'article 4 de l'avant-projet.

« REINSERT », à charge pour le Gouvernement d'organiser son administration en conséquence.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet consiste à composer ces deux organes ou, à tout le moins, l'un d'entre eux de personnes extérieures à l'administration, il appartiendrait alors au législateur de fixer lui-même, dans le respect de l'article 24, § 5, de la Constitution, les règles relatives à leur composition et le rôle de ces organes dans le processus d'octroi de montants financiers prévus au chapitre 4 de l'avant-projet.

L'avant-projet sera revu sous ces aspects.

II. Les aspects financiers et budgétaires (chapitre 4)

2. L'article 7, § 1^{er}, de l'avant-projet prévoit une allocation annuelle d'un montant de 640.000 euros pour les coûts liés aux formations dispensées par les établissements d'enseignement de promotion sociale aux étudiants, ce montant étant indexé à partir de l'année 2019 « dans les limites des crédits disponibles ».

Si le coût lié aux formations dispensées aux étudiants par les établissements souhaitant participer aux programmes Intramuros et Extramuros est supérieur au montant visé à l'article 7, § 1^{er}, le paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, de la même disposition prévoit une répartition des moyens entre les établissements, d'une part, en habilitant le Gouvernement à fixer les critères de répartition sur avis du Comité de pilotage et, d'autre part, en déléguant au ministre cette répartition.

Le premier aspect n'est pas conforme au principe de légalité contenu dans l'article 24, § 5, de la Constitution car il n'apparaît pas comment les établissements seront sélectionnés sur base des « besoins des étudiants » et des « conditions particulières dans lesquelles les formations sont dispensées dans le cadre des programmes Intramuros et Extramuros » puisque ces notions sont particulièrement larges. Or, il ne peut être admis que les critères relatifs au choix d'octroyer ou non des moyens financiers à un établissement plutôt qu'à un autre soient laissés à l'appréciation du Gouvernement ³.

³ En ce sens : avis n° 39.669/4 donné le 6 février 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 24 mars 2006 'relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 226/1 ; avis n° 61.588/2 donné le 26 juin 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 19 juillet 2017 'relatif à l'offre de places dans les zones en tension démographique, aux subsides en matière de bâtiments scolaires, au programme prioritaire de travaux et au subventionnement des établissements d'enseignement obligatoire', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 491/1.

Quant au second aspect, la délégation directe au ministre dans l'avant-projet méconnaît les prérogatives respectives du législateur et du Gouvernement telles qu'elles découlent de l'article 24, § 5, de la Constitution, et des articles 20 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁴. L'avant-projet de décret doit prévoir que la décision est prise par le Gouvernement et il appartiendra au Gouvernement de déléguer, le cas échéant, le pouvoir de prendre les décisions en cause au Ministre.

3. L'article 7, § 2, alinéa 3, de l'avant-projet prévoit une clé de répartition des moyens financiers comme suit :

« – 50 % au bénéfice du réseau des Provinces, des Communes et de la Cocof (CPEONS) ;

– 25 % au bénéfice du réseau de l'enseignement de la Communauté française ;

– 12,5 % au bénéfice du réseau libre non confessionnel ;

– 12,5 % au bénéfice du réseau libre confessionnel ».

Comme l'a déjà observé la section de législation,

« le principe d'égalité serait mieux assuré si les crédits étaient attribués aux établissements scolaires exclusivement en fonction des nécessités et indépendamment de leur appartenance à un réseau »⁵.

La nécessité d'une répartition par réseau doit à tout le moins faire l'objet d'une justification circonstanciée.

4. L'article 8, outre qu'il renvoie à un article 11 qui n'existe pas, appelle des interrogations quant à son utilité, les établissements d'enseignement étant en tout état de cause habilités à exercer leurs missions.

Il n'est en toute hypothèse pas admissible au regard de la liberté d'enseignement et du droit à l'enseignement garantis par l'article 24, §§ 1^{er} et 3, de la Constitution, en tant que cet article 8 exige une information au Gouvernement et un avis du Comité de pilotage.

La disposition sera omise.

⁴ En ce sens : avis n° 61.588/2 précité ; avis n° 63.456 donné le 30 mai 2018 sur un avant-projet de décret 'relatif à la récupération des cours non donnés dans l'enseignement obligatoire'.

⁵ Avis n° 31.177/2 donné le 26 mars 2001 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juin 2001 'relatif au programme de travaux de première nécessité en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2000-2001, n° 164/1 ; avis n° 42.219/2 donné le 12 mars 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 16 novembre 2007 'relatif au programme prioritaire de travaux en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ordinaire et spécialisé, de l'enseignement secondaire ordinaire, spécialisé et de promotion sociale, de l'enseignement artistique à horaire réduit, des centres psycho-médico-sociaux ainsi que des internats de l'enseignement fondamental et secondaire, ordinaire et spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 470/1 ; avis n° 61.588/2 précité.

5. En conclusion, l'avant-projet doit être entièrement réexaminé quant aux aspects financiers et budgétaires ⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁶ Voir également les avis négatifs de l'Inspecteur général des Finances du 15 décembre 2017 et du 26 février 2018.