

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 3 juin 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat, la Communauté française et la Région wallonne en matière d'assistance aux victimes", a donné le 5 octobre 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 3 juni 1998 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest inzake slachtofferzorg", heeft op 5 oktober het volgende advies gegeven :

Selon les termes du préambule de l'accord de coopération auquel l'avant-projet de loi et les avant-projets de décret entendent porter assentiment, "les compétences en matière d'assistance aux victimes sont réparties entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions".

Si l'assistance des services de police aux victimes et la politique criminelle en faveur de celles-ci sont incontestablement de la compétence de l'autorité fédérale, la question se pose de savoir si - et si oui dans quelle mesure - la Communauté française et la Région wallonne sont compétentes pour régler les autres aspects de l'assistance aux victimes.

A ce propos, l'on doit avoir particulièrement égard, d'une part, aux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui, dans le domaine de l'aide aux personnes, déterminent quelles sont les matières personnalisables confiées aux Communautés (1), et, d'autre part, aux dispositions des décrets des 19 et 22 juillet 1993 qui attribuent à la Région wallonne et à la Commission communautaire française l'exercice des compétences de la Communauté française pour certaines de ces matières (2).

(1) Article 5, § 1er, II, de cette loi.

(2) Voir spécialement l'article 3, 7°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993.

En tant que telle, l'assistance aux victimes - au sens où l'accord de coopération à l'examen définit cette notion - ne figure pas expressément parmi les matières personnalisables qu'énumère la loi spéciale du 8 août 1980 au titre de l'aide aux personnes (1).

A cet égard, contrairement à la thèse des auteurs de l'accord de coopération, la Communauté française n'est pas compétente pour agréer et subventionner les services d'aide sociale aux justiciables, en tant que ceux-ci ont pour mission d'assurer l'aide aux victimes : la compétence de la Communauté française en matière d'aide sociale aux justiciables se limite, en effet, selon les termes de l'article 5, § 1er, II, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, à "l'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale" (2) (3).

-
- (1) Ceci n'empêche évidemment pas la Communauté française, la Région wallonne ou la Commission communautaire française, selon le cas, de régler l'aide aux diverses catégories de personnes que visent le 1°, le 3°, le 4°, le 5°, le 6° et le 7° de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, lorsque ces personnes se trouvent dans la situation d'être victimes d'une infraction. Ainsi par exemple en va-t-il de la Communauté française, lorsqu'il s'agit d'assurer la protection de la jeunesse.
- (2) Dans le même sens, lire Ph. DE BRUYCKER et M. UYTENDAELE, "La répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés en matière d'aide sociale aux justiciables", in L'aide sociale aux justiciables, sous la direction de Ph. MARY, Bruylant, 1991, pp. 43 et sv., p. 49.
- (3) Ceci, bien entendu, sous réserve de ce qui a été dit dans la note 1 ci-dessus.

.../...

On peut toutefois se demander si l'assistance aux victimes ne relève pas de la "politique d'aide sociale", matière que l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 range parmi les matières personnalisables, en précisant néanmoins que l'exercice des compétences de la Communauté française en ce domaine a été totalement attribué à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Cette question n'est pas sans présenter un certain rapport avec celle qui consiste à se demander si la compétence que la loi spéciale du 8 août 1980 donne aux Communautés en matière de politique d'aide sociale - compétence dont, en ce qui concerne la Communauté française, les décrets des 19 et 22 juillet 1993 ont attribué l'exercice à la Région wallonne et à la Commission communautaire française - permet à ces autorités de prendre des dispositions réglant spécifiquement l'aide à des catégories particulières de personnes autres que celles qui sont visées au 1°, au 3°, au 4°, au 5°, au 6° et au 7°, de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale, ou si de telles dispositions relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Cette dernière question est actuellement posée dans un litige pendant devant la Cour d'arbitrage, litige relatif au décret de la Communauté flamande du 23 juin 1998 octroyant une aide complémentaire aux personnes vivant dans une situation de précarité par suite de circonstances dues à la guerre, à la répression et à l'épuration.

.../...

Quand un litige est en cours, il est d'usage que la section de législation du Conseil d'Etat s'abstienne de formuler des observations qui la conduiraient nécessairement à prendre position sur les questions posées devant la juridiction saisie du litige et, par suite, à préjuger de l'issue de celui-ci. Il n'y a pas lieu de déroger en l'espèce à cet usage (1).

(1) Dans les avis L. 27.566/3, donné le 28 avril 1998 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg", et L. 27.568/3, donné le même jour sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat et la Communauté flamande en matière d'assistance aux victimes", la section de législation du Conseil d'Etat a certes examiné les avant-projets qui lui étaient soumis, notamment du point de vue de la compétence des parties à l'accord. Mais ces avis sont antérieurs au litige précité devant la Cour d'arbitrage.

Luidens de aanhef van het samenwerkingsakkoord tot de goedkeuring waarvan het voorontwerp van wet en de voorontwerpen van decreet strekken "(zijn) de bevoegdheden inzake de zorg voor slachtoffers verdeeld (...) tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten".

Terwijl er geen twijfel over bestaat dat slachtofferzorg door politiediensten en het strafrechtelijk beleid ten aanzien van slachtoffers tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, rijst wel de vraag of de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest bevoegd zijn om de overige aspecten van slachtofferzorg te regelen, en zo ja, in hoeverre.

Wat dat betreft, dient in het bijzonder rekening te worden gehouden met enerzijds de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waarbij voorgeschreven wordt welke persoonsgebonden aangelegenheden op het gebied van bijstand aan personen aan de Gemeenschappen worden toevertrouwd (1), en anderzijds de bepalingen van de decreten van 19 en 22 juli 1993, waarbij voor sommige van die aangelegenheden de uitoefening van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie wordt toevertrouwd (2).

(1) Artikel 5, § 1, II, van deze wet.

(2) Zie inzonderheid artikel 3, 7°, van de decreten van 19 en 22 juli 1993.

Slachtofferzorg, zoals gedefinieerd in het voorliggende samenwerkingsakkoord, wordt als zodanig niet uitdrukkelijk genoemd in de persoonsgebonden aangelegenheden die in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als bijstand aan personen worden opgesomd (1).

In dat opzicht is de Franse Gemeenschap, in tegenstelling tot datgene waarvan de stellers van het samenwerkingsakkoord uitgaan, niet bevoegd om de diensten voor maatschappelijke hulpverlening aan justitiabelen te erkennen en te subsidiëren, voor zover deze belast zijn met slachtofferhulp : de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap voor maatschappelijke hulpverlening aan justitiabelen is, luidens artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, immers beperkt tot "de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie" (2)(3).

-
- (1) Dat vormt natuurlijk geen beletsel voor de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest of de Franse Gemeenschapscommissie, naargelang van het geval, om de bijstand aan de verschillende categorieën van personen, genoemd in de onderdelen 1°, 3°, 4°, 5°, 6° en 7°, van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te regelen, wanneer die personen het slachtoffer zijn van een strafbaar feit. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Franse Gemeenschap, wanneer het gaat om jeugdbescherming.
- (2) Zie in dezelfde zin, Ph. DE BRUYCKER en M. UYTENDAELE, "La répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés en matière d'aide sociale aux justiciables", in "L'aide sociale aux justiciables", onder leiding van Ph. MARY, Bruylant, 1991, blz. 43 e.v., blz. 49.
- (3) Onder voorbehoud, wel te verstaan, van wat gezegd is in de derde voetnoot.

.../...

De vraag rijst echter of slachtofferzorg niet valt onder het "beleid inzake maatschappelijk welzijn", welke aangelegenheid in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingedeeld wordt bij de persoonsgebonden aangelegenheden, met dien verstande evenwel dat de uitoefening van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap op dat gebied volledig is toevertrouwd aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie.

Er bestaat een zeker verband tussen deze vraag en de vraag of de Gemeenschappen op grond van de bevoegdheid die de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hieraan verleent voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn - een bevoegdheid waarvan de uitoefening, wat de Franse Gemeenschap betreft, bij de decreten van 19 en 22 juli 1993 aan het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie is toevertrouwd - bepalingen mogen uitvaardigen die specifiek de hulpverlening aan bijzondere categorieën van personen regelen, die niet worden genoemd in 1°, 3°, 4°, 5°, 6° en 7°, van artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet, dan wel of zulke bepalingen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

Omtrent het laatstgenoemde vraagstuk bestaat thans een geschil dat hangende is bij het Arbitragehof, en betrekking heeft op het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 juni 1998 houdende bijkomende bijstand aan personen die in een bestaansonzekere toestand verkeren ten gevolge van oorlogsomstandigheden, repressie en epuratie.

.../...

Als een rechtsgeding ingesteld is, onthoudt de afdeling wetgeving van de Raad van State er zich doorgaans van opmerkingen te maken die haar er noodzakelijkerwijze toe zouden brengen een standpunt in te nemen over de vragen die gesteld zijn aan het gerecht waarbij het geschil aanhangig is gemaakt, en bijgevolg vooruit te lopen op de afloop van het geschil. In het onderhavige geval is er geen reden om van die gewoonte af te wijken (1).

(1) In advies L. 27.566/3 van 28 april 1998 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg" en advies L. 27.568/3 van dezelfde dag over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg", heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State weliswaar de voorontwerpen die haar waren voorgelegd, onderzocht, inzonderheid wat de bevoegdheid van de partijen bij het akkoord betrof, maar die adviezen dateren van vóór het genoemde geschil bij het Arbitragehof.

La chambre était composée de

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

P. GOTHOT,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. B. JADOT, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
Mme F. CARLIER, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. B. JADOT, auditeur.
De nota van het Coördinatie-
bureau werd opgesteld en toe-
gelicht door Mevr. F. CARLIER,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la ver-
sion française et la version
néerlandaise a été vérifiée sous
le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN