



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.071/VR
van 25 februari 2014

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord tussen
de federale staat en de
gemeenschappen met
betrekking tot de uitoefening
van de opdrachten van de
Justitiehuizen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.071/VR
du 25 février 2014

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord de
coopération entre l'État fédéral
et les Communautés relatif à
l'exercice des missions de
maisons de Justice'

Op 16 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de federale staat en de gemeenschappen met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuizen’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 februari 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Yves KREINS, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS, Lieven DENYS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Christian BEHRENDT, assessoren, en Anne-Cathérine VAN GEERSDAELE en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 februari 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 16 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et les Communautés relatif à l'exercice des missions de maisons de Justice'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 18 février 2014. Les chambres réunies étaient composées de Yves KREINS, premier président du Conseil d'État, Jo BAERT, président de chambre, Jan Smets, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Lieven DENYS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Cathérine VAN GEERSDAELE et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 février 2014.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013 ‘tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuizen’ (hierna: het samenwerkingsakkoord).

Met het samenwerkingsakkoord wordt in de eerste plaats uitvoering gegeven aan artikel 92bis, § 4undecies, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’. Luidens die bepaling sluiten de federale overheid en de gemeenschappen in ieder geval een samenwerkingsakkoord voor de uitoefening van de in artikel 5, § 1, III, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde opdrachten, dit zijn de opdrachten, bepaald door de federale overheid, die de justitiehuizen of, in voorkomend geval, de andere diensten van de gemeenschappen die de justitiehuizen overnemen, uitoefenen in het raam van de gerechtelijke procedure of van de uitvoering van gerechtelijke beslissingen.

In het samenwerkingsakkoord wordt een Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuizen opgericht (artikel 2), wordt het centrale en het lokale overleg omtrent de uitvoering van de genoemde taken georganiseerd (artikelen 3 en 4), wordt voorzien in een vertegenwoordiging van de justitiehuizen in de expertisenetwerken van het College van procureurs-generaal die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de opdrachten van de justitiehuizen (artikel 5), wordt de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde federale instanties en de justitiehuizen geregeld (artikel 6), evenals de toegang van de justitiehuizen tot de gerechtelijke en de administratieve dossiers die noodzakelijk is voor de uitoefening van hun opdrachten (artikel 7) en de registratie van gegevens (artikel 8).

Tot slot bevat het samenwerkingsakkoord een bepaling betreffende het Nationaal Centrum voor Elektronisch Toezicht (artikel 9).

VORMVEREISTEN

3. Het samenwerkingsakkoord bevat een aantal bepalingen over de toegang tot en de registratie en de uitwisseling van persoonsgegevens. Het verdient aanbeveling om over die bepalingen, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming

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

van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens', het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Opschrift

4. In het opschrift van het ontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord dient het correcte opschrift van dit akkoord te worden weergegeven.

Artikel 3

5. Rekening houdende met de regel, afgeleid uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgens welke een samenwerkingsakkoord dat aan de parlementen ter instemming is voorgelegd, bij gebreke van een afwijkende regeling in het samenwerkingsakkoord pas in werking kan treden op de tiende dag te rekenen vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste wetgevende akte van instemming met het akkoord, verdient het aanbeveling de bekendmaking van de parlementaire instemmingsakten van de betrokken wetgevers op elkaar af te stemmen. Eventueel kan erin een gelijkkluidende bepaling van inwerkingtreding worden opgenomen.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

6. In artikel 1, 3°, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord worden een aantal taken opgesomd die de justitiehuisen momenteel uitoefenen en die het voorwerp uitmaken van het akkoord. Alhoewel het gaat om een exemplatieve opsomming ("in het bijzonder"), zou die opsomming kunnen worden aangevuld met een vermelding van de taken die wel in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet tot instemming met het samenwerkingsakkoord worden opgesomd, maar niet in de genoemde bepaling zijn opgenomen.

Artikel 3

7. Luidens artikel 3, § 2, laatste streepje, van het samenwerkingsakkoord behoren vier vertegenwoordigers van de parketten van eerste aanleg, aangewezen door de Raad van procureurs des Konings, tot het overkoepelend overlegorgaan volgens een paritaire verdeling naar taalaanhorigheid. De vraag rijst evenwel of ook niet dient te worden voorzien in een (mogelijkheid van) participatie van een Duitstalige magistraat.

Artikel 6

8. Artikel 6 van het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde federale instanties en de justitiehuizen. Het spreekt voor zich dat bij die uitwisseling van informatie de wet van 8 december 1992 zal dienen te worden in acht genomen.

9. In de tweede zin van artikel 6, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de justitiehuizen toegang krijgen tot de informatie noodzakelijk voor de uitoefening van hun opdrachten, die is opgenomen in de huidige en de toekomstige informatiesystemen van de federale instanties overeenkomstig de regels die door de partijen in het raam van de Interministeriële Conferentie voor de Justitiehuizen worden uitgewerkt. Die bepaling moet uiteraard zo worden gelezen dat weliswaar het overleg over en de voorbereiding van die regels plaatsvindt in de genoemde interministeriële conferentie, maar dat die regels zelf op de geëigende wijze en door de bevoegde overheden² dienen te worden tot stand gebracht.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 8, § 3, en 9, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord.

Slotopmerkingen

10. In de memorie van toelichting van het ontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ wordt vooropgesteld dat het in artikel 92bis, § 4undecies, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde samenwerkingsakkoord bepalingen dient te bevatten omtrent de mechanismen voor het regelen van conflicten tussen de federale Staat en de gemeenschappen inzake de uitvoering van de in artikel 5, § 1, III, tweede lid, van de laatst vermelde bijzondere wet bedoelde opdrachten. Het samenwerkingsakkoord bevat hieromtrent echter geen enkele bepaling, noch op institutioneel, noch op procedureel gebied. Vraag is derhalve of het samenwerkingsakkoord op dit vlak niet aan aanvulling toe is.

11. Het samenwerkingsakkoord houdt een regeling in van het overleg tussen de justitiehuizen, de minister bevoegd voor Justitie, de bevoegde gemeenschapsministers en een aantal gerechtelijke overheden, alsmede van het overleg op lokaal niveau. Het overleg op centraal en lokaal vlak wordt thans geregeld bij het koninklijk besluit van 1 oktober 2008 ‘houdende de samenstelling en werking van de overlegstructuren inzake de harmonisering van de uitvoeringsmodaliteiten van de opdrachten toevertrouwd aan het directoraat-generaal Justitiehuizen van de FOD Justitie’. Dat koninklijk besluit, dat impliciet wordt opgeheven bij de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord, zou ook formeel dienen te worden opgeheven.

*

² Rekening houdend met het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner 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' (ci-après : l'accord de coopération).

L'accord de coopération pourvoit tout d'abord à l'exécution de l'article 92bis, § 4undecies, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État'. En vertu de cette disposition, l'autorité fédérale et les communautés concluent en tout cas un accord de coopération pour l'exercice des missions visées à l'article 5, § 1^{er}, III, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, à savoir les missions, déterminées par l'autorité fédérale, que les maisons de justice, ou le cas échéant, les autres services des communautés qui reprennent les maisons de justice, exercent dans le cadre de la procédure judiciaire ou de l'exécution de décisions judiciaires.

L'accord de coopération institue une Conférence interministérielle pour les maisons de justice (article 2), organise la concertation aux niveaux central et local relative à l'exécution des tâches précitées (articles 3 et 4), prévoit une représentation des maisons de justice dans les réseaux d'expertise du Collège des procureurs généraux qui portent en tout ou en partie sur les missions des maisons de justice (article 5), règle l'échange d'informations entre les instances fédérales compétentes et les maisons de justice (article 6), ainsi que l'accès de celles-ci aux dossiers judiciaires et administratifs qui sont nécessaires à l'exercice de leurs missions (article 7) et l'enregistrement des données (article 8).

Enfin, l'accord de coopération comporte une disposition relative au Centre national de surveillance électronique (article 9).

FORMALITÉS

3. L'accord de coopération comprend un certain nombre de dispositions portant sur l'accès à des données à caractère personnel, ainsi que sur l'enregistrement et l'échange de ces données. Il est recommandé, en application de l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère

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

personnel', de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée à propos de ces dispositions.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Intitulé

4. L'intitulé du projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération doit mentionner l'intitulé correct de cet accord.

Article 3

5. Compte tenu de la règle déduite de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 selon laquelle un accord de coopération qui est soumis à l'assentiment des parlements ne peut entrer en vigueur, à défaut de disposition dérogatoire inscrite dans l'accord de coopération, que le dixième jour qui suit la date de la publication au Moniteur belge du dernier acte législatif d'assentiment à l'accord, il est recommandé d'harmoniser la publication des actes d'assentiment parlementaires des différents législateurs. Le cas échéant, une disposition d'entrée en vigueur analogue pourrait y être inscrite.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1^{er}

6. L'article 1^{er}, 3^o, alinéa 2, de l'accord de coopération énumère un certain nombre de missions qui sont actuellement exercées par les maisons de justice et qui font l'objet de l'accord. Bien qu'il s'agisse d'une énumération exemplative (« en particulier »), elle pourrait être complétée par la mention des tâches qu'énumère toutefois l'exposé des motifs accompagnant l'avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération, mais pas la disposition précitée.

Article 3

7. L'article 3, § 2, dernier tiret, de l'accord de coopération prévoit que font partie de l'organe de concertation centrale quatre représentants des parquets de première instance, désignés par le Conseil des procureurs du Roi et paritairement répartis en fonction de leur appartenance linguistique. La question se pose toutefois de savoir s'il ne faudrait pas prévoir également (la possibilité d') une participation d'un magistrat germanophone.

Article 6

8. L'article 6 de l'accord de coopération concerne l'échange d'informations entre les instances fédérales compétentes et les maisons de justice. Il va sans dire qu'il faudra tenir compte de la loi du 8 décembre 1992 pour cet échange d'informations.

9. La deuxième phrase de l'article 6, alinéa 2, de l'accord de coopération dispose que les maisons de justice se voient accorder l'accès aux informations nécessaires à l'exercice de leurs missions, qui sont contenues dans les systèmes d'information actuels et futurs des instances fédérales, conformément aux règles qui seront élaborées par les parties dans le cadre de la Conférence interministérielle pour les maisons de justice. Cette disposition doit évidemment être interprétée en ce sens que si la concertation concernant ces règles ainsi que leur préparation ont lieu dans le cadre de la conférence interministérielle précitée, ces règles doivent elles-mêmes être édictées de manière adéquate par les autorités compétentes².

Une observation analogue peut être formulée à l'égard des articles 8, § 3, et 9, alinéa 2, de l'accord de coopération.

Observations finales

10. L'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' indique que l'accord de coopération visé à l'article 92bis, § 4undecies, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit contenir des dispositions relatives aux mécanismes de règlement de conflits entre l'État fédéral et les communautés concernant l'exécution des missions visées à l'article 5, § 1^{er}, III, alinéa 2, de cette dernière loi spéciale. Toutefois, l'accord de coopération ne contient aucune disposition en ce sens, que ce soit sur le plan institutionnel ou procédural. La question se pose dès lors de savoir si l'accord de coopération ne devrait pas être complété sur ce point.

² Compte tenu du principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution.

11. L'accord de coopération règle la concertation entre les maisons de justice, le ministre qui a la Justice dans ses attributions, les ministres communautaires compétents et un certain nombre d'autorités judiciaires, ainsi que la concertation au niveau local. La concertation aux niveaux central et local est actuellement réglée par l'arrêté royal du 1^{er} octobre 2008 'portant composition et fonctionnement des structures de concertation en ce qui concerne l'harmonisation des modalités d'exécution des missions dévolues à la direction générale des Maisons de justice du SPF Justice'. Cet arrêté royal, qui est implicitement abrogé par les articles 3 et 4 de l'accord de coopération, devrait également l'être formellement.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER
PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Yves KREINS