



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.628/VR

du 9 avril 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
assentiment à l'accord de coopération du ... entre l'État
fédéral, la Communauté française et la Région wallonne en
matière d'assistance aux victimes'

Le 7 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté française, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à la Fédération Wallonie-Bruxelles, chargé de la tutelle sur la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^{*}, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du ... entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne en matière d'assistance aux victimes'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 9 avril 2019. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Wouter PAS, Wanda VOGEL et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Wim GEURTS et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Frédéric VANNESTE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 avril 2019.

*

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément aux articles 33, § 1^{er}, 2^o, et 42, 1^o, b), de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2013 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire', l'avant-projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération à l'examen doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre ayant le budget dans ses attributions.

2. La notification de la séance du Gouvernement du 13 février 2019 fait état de la décision du Gouvernement de charger le Ministre des Maisons de justice de solliciter l'avis de l'Autorité de protection des données.

Cet avis ne figure pas dans le dossier soumis à la section de législation du Conseil d'État.

3. Cette notification fait également état de la décision du Gouvernement de soumettre l'avant-projet à la concertation intra-francophone, conformément à l'article 12, § 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières'. Cet article dispose que

« [l]e Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Il résulte du dossier communiqué à la section de législation que l'avant-projet a été communiqué à l'organe de concertation en date du 14 février 2019, selon la procédure d'urgence prévue par les articles 14 et 15 de l'accord de coopération-cadre. Le 6 mars 2019, l'organe de concertation a décidé de ne pas rendre d'avis ou de recommandation.

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

Aux termes de l'article 15 de l'accord de coopération-cadre :

« § 1^{er}. Lorsqu'il est saisi en vertu de l'article 14, l'organe de concertation dispose d'un délai de cinq jours pour manifester, auprès du comité ministériel, l'intention d'émettre une recommandation ou un avis relatif à l'avant-projet ou à la proposition de décret, au projet d'arrêté réglementaire ou au projet visé à l'article 12, § 3, qui lui est soumis.

Lorsque l'organe de concertation manifeste la volonté d'émettre une recommandation ou un avis, il transmet celui-ci au comité ministériel dans un délai de dix jours à dater de sa saisine. Lorsque que l'organe de concertation transmet son avis ou sa recommandation hors délais, le comité ministériel n'en tient pas compte.

§ 2. Le comité ministériel dispose d'un délai de cinq jours pour se concerter sur l'avant projet ou la proposition de décret, le projet d'arrêté réglementaire ou le projet visé à l'article 12, § 3, qui lui est soumis, le cas échéant, sur la base de la recommandation ou de l'avis de l'organe de concertation.

Le délai visé à l'alinéa 1^{er} prend cours :

1° à dater de l'expiration du délai de cinq jours visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, lorsque l'organe de concertation ne manifeste pas le souhait d'émettre une recommandation ou un avis ;

2° à dater de la transmission de la recommandation ou de l'avis de l'organe de concertation ou, le cas échéant, de l'expiration du délai de dix jours visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lorsque l'organe de concertation manifeste le souhait d'émettre un avis une recommandation.

Le comité ministériel peut décider au consensus d'allonger le délai prévu à l'alinéa 1^{er} ».

Il ne résulte pas du dossier que le comité ministériel a été saisi. Il sera veillé au complet accomplissement de la procédure.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'accord de coopération s'inspire de l'accord de coopération du 7 avril 1998 entre l'État et la Communauté flamande 'en matière d'assistance aux victimes', dont la loi d'assentiment à l'état de projet a fait l'objet de l'avis n° 27.568/3 donné le 28 avril 1998 par la section de législation ¹.

¹ Avis sur l'avant-projet devenu la loi du 11 avril 1999 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État et la Communauté flamande en matière d'assistance aux victimes', *Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1167/1, pp. 30 à 32, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/27568.pdf>.

L'accord de coopération auquel il est donné assentiment par l'avant-projet de décret examiné doit aussi être lu en lien avec l'accord de coopération non daté entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française 'en matière d'assistance aux victimes pour la Région de Bruxelles-Capitale', dont le décret d'assentiment de la Communauté française fait l'objet de l'avis de la section de législation n° 65.629/VR donné ce jour.

Comme le relève le délégué du Ministre, lorsque ces deux accords de coopération entreront en vigueur, l'ensemble du territoire belge sera couvert, à l'exception de la Communauté germanophone, qui finalise un accord de coopération avec l'autorité fédérale.

S'il est vrai que l'article 2 de l'accord de coopération, qui définit l'objectif de celui-ci, indique que l'accord de coopération « vise une coopération structurelle sur le territoire de la Région wallonne », son champ d'application territorial n'est pas défini avec précision.

Comme en convient le délégué du Ministre, l'accord de coopération, n'étant pas conclu avec la Communauté germanophone, ne s'applique que sur le territoire de la région de langue française. Cette précision mériterait de figurer explicitement dans le dispositif, comme il s'indiquerait, notamment, de préciser à l'article 13, § 1^{er}, quels sont les arrondissements judiciaires concernés, à savoir ceux de Liège, du Hainaut, de Namur et du Luxembourg.

1.2. Du point de vue du champ d'application territorial de l'accord examiné, il résulte de l'article 5 de l'accord que la Région wallonne participe à ce dernier tant au titre des compétences régionales² qu'au titre des compétences dont l'exercice a été transféré de la Communauté française³. Il conviendrait donc que l'alinéa 1^{er} du préambule de l'accord vise non seulement l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution, mais aussi ses articles 39 et 138.

1.3. Le processus suivi, à savoir celui de la conclusion, déjà réalisée ou en voie de finalisation, de quatre accords de coopération distincts couvrant l'ensemble du territoire belge plutôt que d'un seul accord, a pour effet que les compétences purement régionales qui sont mises en œuvre en faveur des victimes au travers de l'accord de coopération examiné ne le seront pas dans le cadre des autres accords de coopération déjà signés puisque ceux-ci ne comprennent pas parmi les parties qui les ont conclus les régions respectivement compétentes compte tenu du ressort territorial des accords concernés.

Si ce constat ne soulève en soi aucune difficulté d'ordre juridique compte tenu du principe d'autonomie des différentes entités qui composent l'État belge, il convient néanmoins d'être attentif à ce que la Région wallonne, pour ce qui concerne les compétences purement régionales qui sont impliquées dans l'accord à l'examen, est compétente pour les exercer non seulement sur le territoire de la région de langue française mais aussi sur celui de

² Voir, à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'accord, la matière relative à 'l'information et l'orientation des victimes de la route via l'Agence wallonne pour la Sécurité routière'.

³ Voir, à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'accord, la matière relative à 'l'agrément des services de santé mentale et des maisons d'accueil'.

la région de langue allemande. Par conséquent, compte tenu de ce que l'accord à l'examen limite son champ d'application au territoire de la région de langue française, la Région wallonne devra veiller à faire offre de participation similaire à l'accord de coopération en voie de finalisation, dont il a été question plus haut, destiné à couvrir le territoire de la région de langue allemande. À défaut d'une telle offre de participation, dont il appartiendra en toute autonomie à l'État fédéral et à la Communauté germanophone d'y réserver ou non une suite utile, le mode opératoire retenu pourrait aboutir, dans le chef de la Région wallonne agissant au titre de ses compétences purement régionales, à traiter des victimes différemment, sans qu'existe une justification admissible, selon que ces victimes se verraient appliquer le dispositif de l'accord de coopération examiné ou celui qui sera en vigueur sur le territoire de la région de langue allemande lorsque, comme l'annonce le délégué, un tel accord aboutira ⁴.

2. L'article 12, § 1^{er}, de l'accord de coopération dispose que

« [l]e Forum national pour une politique en faveur des victimes constitue une plateforme de concertation pour les représentants des autorités compétentes et des services de l'État fédéral, des Communautés, des Régions et de tous les services et instances concernés par l'assistance aux victimes ».

Le commentaire des articles précise que ce Forum n'est plus actif depuis 2010 et que l'accord de coopération vise sa réinstauration.

Le délégué du Ministre indique que cette disposition reprend la formule des protocoles d'accord de coopération du 5 juin 2009. Il s'agissait de deux protocoles d'accord, l'un conclu entre l'État, la Communauté flamande, la Communauté française, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune en matière d'assistance aux victimes, l'autre entre la Communauté française et la Région wallonne en matière d'assistance aux victimes.

Pour qu'un Forum national regroupant l'ensemble des entités fédérées et l'autorité fédérale soit institué, il faut conclure un accord de coopération entre l'ensemble des législateurs concernés. Dans l'attente de pareil accord de coopération, l'article 12 sera revu afin de ne prévoir une collaboration qu'entre les parties à l'accord de coopération.

⁴ Sur les initiatives à prendre pour neutraliser les différences de traitement découlant de ce qu'une entité fédérée n'exerce ses compétences que sur une partie du territoire auquel ses décrets sont pourtant susceptibles de s'appliquer, voir l'observation générale n° 1 de l'avis n° 55.323/2 donné le 5 mars 2014 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération relatif à la création et au développement de structures collectives d'enseignement supérieur dédiées aux activités de formation continue et d'apprentissage tout au long de la vie' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 630/1, pp. 9 à 14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55323.pdf>).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

Au 16°, il convient de désigner comme « autorités compétentes » au sens de l'accord non pas « les ministres signataires du présent accord », ce qui rendra impossible l'application de l'accord lorsque les ministres qui l'ont signé seront sortis de charge, mais les ministres ayant dans leurs attributions celles en vertu desquelles les ministres signataires de l'accord l'ont conclu au nom des parties à l'accord.

Article 5

Il a été relevé dans l'observation générale n° 1.2 que l'alinéa 1^{er} de l'article 5 associe la Région wallonne à l'accord tant pour ce qui concerne la mise en œuvre de certaines compétences régionales que pour ce qui concerne la mise en œuvre de compétences communautaires dont l'exercice lui a été transféré sur le territoire de la région de langue française.

L'alinéa 2 envisage quant à lui la possibilité que la Région wallonne « puisse également octroyer aux communes une subvention facultative pour l'assistance aux victimes dans les zones de police ».

Le commentaire de cette disposition précise que cette subvention est accordée « à une des communes de la zone de police » en vue de couvrir le coût d'un travailleur social chargé, dans le ressort territorial de la zone de police, d'accompagner les services de police locaux et de veiller à un bon accueil de première ligne des victimes. Selon le même commentaire, cette subvention trouvait à l'origine son fondement juridique dans le décret, à présent abrogé, du 15 mai 2003 'relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie', la subvention ayant néanmoins été « maintenue » par le Gouvernement wallon « aux mêmes conditions ».

Dans l'avis n° 34.215/4 donné le 27 novembre 2002 sur le projet devenu le décret du 15 mai 2003 précité, la section de législation a observé que « les besoins locaux en matière d'assistance aux victimes » ne pouvaient se rattacher aux compétences de la Région wallonne que dans le cadre des compétences dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française dans le domaine de l'aide sociale.

C'est sous cette même réserve que l'alinéa 2 doit être lu quant à la portée de la subvention qu'il envisage.

Par ailleurs, il va de soi, dès lors que le décret du 15 mai 2003 précité a été abrogé, que l'alinéa 2 à l'examen ne saurait – via un assentiment qui serait donné à l'accord à l'examen par un décret régional pris dans les matières transférées – constituer à lui seul un fondement juridique suffisant pour permettre au Gouvernement, en l'absence de toute autre norme décrétole habilitante propre à la Région wallonne, d'octroyer une subvention aux communes dans les conditions que le Gouvernement fixerait.

Article 6

La disposition à l'examen doit être omise.

Elle est en effet inutile dans la mesure où un accord de coopération approuvé par les législateurs compétents n'a pas à rappeler que ses destinataires sont tenus au respect de règles dont le siège se trouve notamment dans la Constitution ou dans des dispositifs législatifs existants. Elle est également trompeuse car elle amène inutilement à s'interroger sur les raisons pour lesquelles seule la nécessité de respecter ces règles est rappelée, alors que la nécessité existe en toutes circonstances de respecter le droit positif en vigueur, en ce compris toutes les règles supralégislatives consacrant des droits et libertés et pas uniquement celles dont il est fait indirectement état dans l'article examiné.

Article 7

Conformément à l'article 7, 1°, point 4, de l'accord, l'État fédéral s'engage à

« renvoyer les victimes vers un service d'assistance aux victimes approprié, en tenant compte dans la mesure du possible de la langue dans laquelle la victime souhaite s'exprimer et de la langue des services mentionnés à l'article 1, 8°, 10° et 15° ».

Interrogé sur la signification des mots « dans la mesure du possible », le délégué du ministre a répondu comme suit :

« Il ne s'agit pas d'une obligation de résultat mais d'une invitation à tenir compte de la particularité linguistique qui peut se poser afin, si c'est possible, d'orienter la victime vers un service partageant la langue de la victime (par exemple : un francophone habitant en Flandre souhaitant que son dossier soit traité en français par l'accueil des victimes près la maison de Justice de Gand – son souhait est difficile à rencontrer).

Ensuite, c'est le service de police qui examine avec la victime la possibilité du souhait de la victime. Nous n'avons pas été jusqu'à rendre l'obligation d'information automatique mais selon nous cela est du pur bon sens ».

Il va de soi qu'en tout état de cause l'autorité fédérale devra respecter la législation sur l'emploi des langues.

Article 13

1. Compte tenu des règles de composition du conseil d'arrondissement pour une politique en faveur des victimes telles qu'elles sont fixées par le paragraphe 3, 1° à 10°, les mots « au moins », qui figurent dans la phrase liminaire du paragraphe 3, sont inutiles et doivent être omis.

2. Conformément au paragraphe 3, 1°, le procureur du Roi ou le magistrat de liaison siège au sein du conseil d'arrondissement pour une politique en faveur des victimes, le paragraphe 4 précisant que le procureur du Roi ou le magistrat de liaison préside le conseil concerné.

Comme l'article 150, § 4, du Code judiciaire prévoit qu'il y a deux procureurs du Roi dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut, il conviendrait d'expliquer au moins dans le commentaire des articles figurant dans l'exposé des motifs comment il sera déterminé quel procureur du Roi siège dans le conseil d'arrondissement concerné.

Article 16

L'alinéa 1^{er} de la disposition examinée énonce que

« [l]es litiges qui naissent entre les parties contractantes, relatifs à l'interprétation ou à l'exécution de cet accord de coopération sont tranchés par un collège de fonctionnaires ».

Selon le délégué du Ministre, ce collège de fonctionnaires n'est pas une juridiction au sens de l'article 92bis, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Ce point de vue ne peut toutefois être suivi : amené à exercer exactement la même compétence de « trancher » les « litiges » nés de l'interprétation ou de l'exécution d'un accord de coopération que celle que l'article 92bis, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue à « une juridiction » lorsque ce paragraphe 5 est applicable⁵, le collège de fonctionnaires envisagé par l'accord fera nécessairement œuvre juridictionnelle lorsqu'il exercera son office. Ce collège constitue par conséquent une juridiction administrative.

Dès lors, l'observation suivante, formulée dans l'avis n° 27.568/3 donné le 28 avril 1998 sur l'avant-projet devenu la loi du 11 avril 1999 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État et la Communauté flamande en matière d'assistance aux victimes', demeure *mutatis mutandis* pertinente puisque l'accord à l'examen ne prévoit aucune règle d'organisation, de fonctionnement et de procédure applicable à la juridiction qu'il crée et que cette observation attire l'attention sur la possibilité qui existe de combler cette lacune en prévoyant que l'article 92bis, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 est rendu applicable au collège (juridictionnel) créé par l'accord, ce qui aurait pour effet de rendre également applicable à ce collège la loi du 23 janvier 1989 'sur la juridiction visée aux articles 92bis, § 5 et § 6, et 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980' :

« Cet article prévoit la création d'un collège de fonctionnaires en vue de trancher les litiges susceptibles de se produire entre les parties contractantes, pour ce qui concerne l'interprétation ou l'exécution de l'accord de coopération. Ce collège se

⁵ L'article 92bis, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'applique de plein droit aux accords de coopération prévus aux paragraphes 2, 3, 4bis, 4ter, 4quater et 4sexies à 4undecies, du même article. Selon l'article 92bis, § 6, de la même loi spéciale, les parties aux accords de coopération autres que ceux qui viennent d'être énumérés peuvent également leur rendre applicable les dispositions de l'article 92bis, § 5, ce que ne fait pas l'accord examiné.

compose d'un fonctionnaire dirigeant du ministère de la Justice ou de l'Intérieur (ou son représentant) et d'un fonctionnaire dirigeant (ou son représentant) de l'administration de la Famille et de l'Aide sociale du ministère de la Communauté flamande.

Selon l'exposé des motifs, ce collège est une juridiction visée aux articles 92*bis*, §§ 5 et 6, et 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Cette qualification devrait mieux ressortir du texte. Si l'intention est de soumettre la juridiction aux dispositions de la loi du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée aux articles 92*bis*, § 5 et § 6, et 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, les dispositions de l'article 92*bis*, § 5, doivent être expressément rendues applicables, ce conformément à l'article 92*bis*, § 6.

En outre, il n'apparaît pas à suffisance du texte de l'accord de coopération si, outre les deux fonctionnaires qui y sont mentionnés, la juridiction se compose également d'un président. La désignation d'un président est cependant prévue à l'article 92*bis*, § 5, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il serait souhaitable de préciser que la juridiction se compose, 'outre le président', des fonctionnaires définis plus haut.

Conformément à l'article 92*bis*, § 5, alinéa 8, l'accord doit être complété, en outre, par le règlement des frais de fonctionnement de la juridiction ».

Il résulte de cette observation que, s'il était décidé de ne pas rendre l'article 92*bis*, § 5, précité, applicable au collège juridictionnel institué par l'accord, il conviendrait alors de compléter celui-ci en prévoyant les règles d'organisation, de fonctionnement et de procédure qui devront être respectées par le collège, notamment en termes de délai imparti pour statuer, de respect des droits des parties et d'indépendance des fonctionnaires chargés de trancher les litiges relatifs à l'interprétation ou l'exécution de l'accord.

Dans le même cas de figure, l'attention des auteurs de l'accord de coopération est attirée sur le fait que ce serait la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui, sur la base de l'article 14, § 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', serait compétente pour connaître des pourvois en cassation contre les décisions prises par la juridiction ainsi créée.

Article 17

À l'alinéa 3, il faudrait préciser sous quelle forme l'évaluation concernée sera réalisée et, à supposer que l'intention serait de prévoir le dépôt d'un rapport, à qui ce dernier sera remis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Marnix VAN DAMME