



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.798/1
van 20 mei 2019

avis 65.798/1
du 20 mai 2019

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende goedkeuring van het
[samenwerkingsakkoord]
tussen de Federale Staat, de
Franse Gemeenschap en het
Waalse Gewest inzake
slachtofferzorg'

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

Op 28 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende goedkeuring van het [samenwerkingsakkoord] tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest inzake slachtofferzorg’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 april 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 mei 2019.

*

Le 28 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne en matière d'assistance aux victimes’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 25 avril 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Helena KETS, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2019.

*

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.

VORMVEREISTEN

2. Het samenwerkingsakkoord, waarmee het voorontwerp van wet dat om advies wordt voorgelegd de instemming beoogt, heeft betrekking op de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid. Gelet hierop valt het voorontwerp onder de toepassingsfeer van titel 2 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’.

Artikel 59, § 1, tweede lid, van die wet bepaalt dat de “bevoegde toezichthoudende autoriteit wordt geraadpleegd bij het opstellen van een wet, een decreet of een ordonnantie, of een daarop gebaseerde reglementaire maatregel in verband met de verwerking”. Op basis van artikel 4, § 2, tweede en derde lid, van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ is de Gegevensbeschermingsautoriteit *in casu* de bevoegde toezichthoudende autoriteit.

Over het voorontwerp moet bijgevolg het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit worden gevraagd.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Het samenwerkingsakkoord is gebaseerd op het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘inzake slachtofferzorg’. Het voorontwerp van wet tot instemming met laatstgenoemd samenwerkingsakkoord is door de afdeling Wetgeving onderzocht in advies 27.568/3 van 28 april 1998.²

Het samenwerkingsakkoord waaraan bij het voorliggende voorontwerp van wet instemming wordt verleend, moet ook gelezen worden in samenhang met het niet-gedateerde samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘inzake slachtofferzorg voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

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

² Advies over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 april 1999 ‘houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg’, *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1167/1, 30 tot 32, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/27568.pdf>.

Over het voorontwerp van wet tot instemming met dat laatste samenwerkingsakkoord heeft de afdeling Wetgeving heden advies 65.799/1 uitgebracht.

Zodra de twee samenwerkingsakkoorden in werking treden zal er een regeling zijn voor heel het Belgisch grondgebied, met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap die de laatste hand legt aan een samenwerkingsakkoord met de federale overheid.

Hoewel in artikel 2 van het samenwerkingsakkoord, waarin de doelstelling ervan wordt omschreven, staat dat het samenwerkingsakkoord “een structurele samenwerking op het territorium van het Waalse Gewest” beoogt, wordt het territoriale toepassingsgebied niet nauwkeurig gedefinieerd.

Aangezien het samenwerkingsakkoord niet gesloten is met de Duitstalige Gemeenschap, is het enkel van toepassing in het Franse taalgebied. Het verdient aanbeveling om die precisering uitdrukkelijk op te nemen in het dispositief, net zoals het inzonderheid aanbeveling verdient om in artikel 13, § 1, te preciseren welke de betrokken gerechtelijke arrondissementen zijn, te weten die van Luik, Henegouwen, Namen en Luxemburg.

3.2. Uit het oogpunt van het territoriale toepassingsgebied van het voorliggende akkoord, volgt uit artikel 5 van het akkoord dat het Waalse Gewest partij is bij dat akkoord zowel in het kader van de gewestelijke bevoegdheden³ als in het kader van de bevoegdheden waarvan de uitoefening overgeheveld is vanuit de Franse Gemeenschap⁴. In het eerste lid van de aanhef van het akkoord dient dus niet alleen verwezen te worden naar artikel 128, § 1, van de Grondwet, maar ook naar de artikelen 39 en 138 ervan.

3.3. De werkwijze om in plaats van een enkel akkoord vier onderscheiden samenwerkingsakkoorden – die reeds gesloten zijn of die bijna gesloten zijn - te sluiten waarvan de gezamenlijke uitwerking heel het Belgische grondgebied beslaat, heeft tot gevolg dat de louter gewestelijke bevoegdheden die in het kader van het voorliggende samenwerkingsakkoord uitgeoefend worden ten behoeve van slachtoffers, niet uitgeoefend zullen worden in het kader van de andere samenwerkingsakkoorden die al ondertekend zijn, aangezien, gelet op het grondgebied waarvoor die akkoorden gelden, de respectievelijk bevoegde gewesten er geen partij bij zijn.

Hoewel die vaststelling op zich geen juridische bezwaren oplevert gelet op het beginsel van de autonomie van de verschillende entiteiten die de Belgische Staat vormen, dient er desalniettemin rekening mee te moeten worden gehouden dat het Waalse Gewest, wat de louter gewestelijke bevoegdheden betreft die aan de orde zijn in het voorliggende akkoord, bevoegd is om ze niet alleen in het Franse taalgebied uit te oefenen, maar ook in het Duitstalige gebied. Aangezien het toepassingsgebied van het voorliggende akkoord beperkt is tot het Franse taalgebied, zal het Waalse Gewest bijgevolg moeten voorstellen om op eenzelfde basis aan te sluiten bij het bijna afgeronde samenwerkingsakkoord, waarvan hierboven sprake is geweest, en dat bedoeld is voor het Duitse taalgebied. De Federale Staat en de Duitstalige Gemeenschap

³ Zie, in artikel 5, eerste lid, van het akkoord, de materie “informatie en doorverwijzing van verkeersslachtoffers door het ‘Agence wallonne pour la Sécurité routière’”.

⁴ Zie, in artikel 5, eerste lid, van het akkoord, de materie “erkenning van de diensten voor geestelijke gezondheidszorg en van de opvanghuizen”.

kunnen dan volledig autonoom beslissen of ze al dan niet ingaan op dat voorstel. Als een dergelijk voorstel uitblijft, zou de gekozen werkwijze ertoe kunnen leiden dat het Waalse Gewest, dat optreedt op basis van zijn louter gewestelijke bevoegdheden, slachtoffers anders zou behandelen - zonder dat daar een aanvaardbare verantwoording voor bestaat - al naargelang die slachtoffers zouden vallen onder het dispositief van het voorliggende samenwerkingsakkoord dan wel onder dat wat van kracht zal zijn in het Duitse taalgebied zodra er een dergelijk akkoord zal zijn.⁵

4. Artikel 12, § 1, van het samenwerkingsakkoord luidt:

“Het Nationaal Forum voor slachtofferbeleid vormt een overlegplatform voor de vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en diensten van de Federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Gewesten en van alle diensten en instanties die bij slachtofferzorg betrokken zijn.”

In de bespreking van de artikelen staat dat dit Forum sedert 2010 niet meer actief is en dat het samenwerkingsakkoord ertoe strekt dit opnieuw in te stellen.

Klaarblijkelijk neemt die bepaling de formulering over van de twee protocolakkoorden tot samenwerking van 5 juni 2009, het ene gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake slachtofferzorg, het andere tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest inzake slachtofferzorg.

Opdat een Nationaal Forum wordt ingesteld waarin alle deelstaten en de federale overheid vertegenwoordigd zijn, moet een samenwerkingsakkoord gesloten worden tussen alle betrokken wetgevers. In afwachting van een dergelijk samenwerkingsakkoord moet artikel 12 aldus herzien worden dat daarin slechts voorzien wordt in een samenwerking tussen de partijen bij het samenwerkingsakkoord.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

5. In punt 16° dienen als “bevoegde overheden” in de zin van het akkoord niet “de ministers die dit akkoord ondertekenen” aangewezen te worden, wat de toepassing van het akkoord onmogelijk zal maken wanneer de ministers die het ondertekend hebben hun ambt hebben neergelegd, maar de ministers die over de bevoegdheden beschikken krachtens welke de ministers die dit akkoord ondertekenen, het akkoord gesloten hebben in naam van de partijen bij het akkoord.

⁵ Over de initiatieven die genomen dienen te worden om de verschillen in behandeling weg te werken die voortvloeien uit het feit dat een deelstaat zijn bevoegdheden enkel uitoefent op een deel van het grondgebied waarop zijn decreten van toepassing kunnen zijn, zie Adv.RvS 55.323/2 van 5 maart 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 11 april 2014 ‘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’, algemene opmerking 1 (*Parl.St.* Fr.Parl. 2013-14, nr. 630/1, 21, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/55323.pdf>).

Artikel 5

6. Er is in de algemene opmerking 3.2 op gewezen dat bij het eerste lid van artikel 5 het Waalse Gewest betrokken wordt bij het akkoord, zowel voor wat betreft de tenuitvoerlegging van bepaalde gewestbevoegdheden, als voor wat betreft de tenuitvoerlegging van de gemeenschapsbevoegdheden waarvan de uitoefening in het Franse taalgebied overgedragen is aan het Waalse Gewest.

Het tweede lid bepaalt vervolgens dat het Waalse Gewest “aan de gemeenten ook een facultatieve subsidie [kan] toekennen voor slachtofferbejegening in de politiezones”.

In de bespreking van die bepaling staat dat die subsidie toegekend wordt “aan één van de gemeenten van de politiezones” om de kostprijs te dekken van één maatschappelijk werker die, op het grondgebied van de politiezone, zorgt voor de ondersteuning van de lokale politiediensten en waakt over een goede eerstelijnsopvang van de slachtoffers. Luidens diezelfde bespreking was de rechtsgrond voor die subsidie oorspronkelijk vervat in het, thans opgeheven, decreet van 15 mei 2003 ‘betreffende de buurtpreventie in de Waalse steden en gemeenten’, maar heeft de Waalse Regering de subsidie “onder dezelfde voorwaarden behouden”.

In advies 34.215/4, op 27 november 2002 verstrekt over het voorontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde decreet van 15 mei 2003, heeft de afdeling Wetgeving opgemerkt dat er geen verband is tussen “les besoins locaux en matière d’assistance aux victimes” en de bevoegdheden van het Waalse Gewest behalve wat de bevoegdheden op het gebied van sociale bijstand betreft waarvan de uitoefening door de Franse Gemeenschap overgeheveld is naar het Waalse Gewest.

Het tweede lid moet onder datzelfde voorbehoud gelezen worden wat de strekking betreft van de subsidie waarin het voorziet.

Aangezien het voornoemde decreet van 15 mei 2003 opgeheven is, spreekt het bovendien voor zich dat het voorliggende tweede lid – via een instemming die verleend zou worden aan het voorliggende akkoord bij een gewestelijk decreet uitgevaardigd in het kader van de aan het Waalse Gewest overgehevelde aangelegenheden – op zich geen voldoende rechtsgrond zou kunnen bieden om de Waalse Regering, bij ontstentenis van een andere machtigingsverlenende decretale norm eigen aan het Waalse Gewest, de mogelijkheid te geven een subsidie toe te kennen aan de gemeenten onder de voorwaarden die ze zelf zou vaststellen.

Artikel 6

7. De voorliggende bepaling moet weggelaten worden. Ze is immers overbodig aangezien er in een samenwerkingsakkoord dat goedgekeurd is door de bevoegde wetgevers niet aan herinnerd hoeft te worden dat de adressaten ervan geacht worden de regels na te leven die meer bepaald in de Grondwet of in bestaande wetgevende teksten verankerd zijn. Ze is eveneens misleidend omdat ze onnodig de vraag doet rijzen waarom er alleen op gewezen wordt dat die regels nageleefd moeten worden, terwijl het geldend positief recht in alle omstandigheden moet worden nageleefd, met inbegrip van alle hogere rechtsnormen die rechten en vrijheden vastleggen en niet uitsluitend die waarvan onrechtstreeks gewag wordt gemaakt in het voorliggende artikel.

Artikel 7

8. Luidens artikel 7, 1°, punt 4, van het akkoord, verbindt de Federale Staat zich ertoe “de slachtoffers naar een gepaste dienst slachtofferzorg door [te] verwijzen, hierbij zo veel mogelijk rekening houdend met de taal waarin het slachtoffer zich wenst uit te drukken en de voertaal van de diensten vermeld in art. 1, 8° en 10°-15°”.

Op de vraag wat de betekenis is van de woorden “zo veel mogelijk” heeft de gemachtigde van de minister in het kader van de adviesaanvraag 65.628/VR⁶ het volgende geantwoord:

“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.”

Het spreekt voor zich dat de federale overheid in ieder geval de wetgeving op het gebruik der talen zal moeten naleven.

Artikel 13

9. Gezien de regels voor de samenstelling van de arrondissementele raad voor slachtofferbeleid zoals die zijn vastgelegd in paragraaf 3, 1° tot 10°, is het woord “minimaal” in de inleidende zin van paragraaf 3 nutteloos en moet het weggelaten worden.

⁶ Adv.RvS 65.628/VR van 9 april 2019 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap ‘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’.

10. Overeenkomstig paragraaf 3, 1°, heeft de procureur des Konings of de verbindingsmagistraat zitting in de arrondissementale raad voor slachtofferbeleid. In paragraaf 4 wordt gepreciseerd dat de procureur des Konings of de verbindingsmagistraat de betrokken raad voorziet.

Aangezien artikel 150, § 4, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat er twee procureurs des Konings zijn in het gerechtelijk arrondissement Henegouwen, dient minstens in de bespreking van de artikelen in de memorie van toelichting uitgelegd te worden hoe bepaald zal worden welke procureur des Konings zitting heeft in de arrondissementale raad in kwestie.

Artikel 16

11. Het eerste lid van de voorliggende bepaling luidt als volgt:

“De geschillen die ontstaan tussen de akkoord sluitende partijen betreffende de interpretatie of de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord worden door een college van ambtenaren beslecht.”

Volgens de in het kader van de adviesaanvraag 65.628/VR door de gemachtigde van de minister verschaft toelichting is dat college van ambtenaren geen rechtscollege in de zin van artikel 92bis, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Dat standpunt kan echter niet gevolgd worden: wanneer het in het akkoord beoogde college van ambtenaren exact dezelfde bevoegdheid – “geschillen beslechten” die voortvloeien uit de interpretatie of de uitvoering van een samenwerkingsakkoord – moet uitoefenen als de bevoegdheid die bij artikel 92bis, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekend wordt aan een “rechtscollege” wanneer die paragraaf 5 van toepassing is,⁷ zal dat college hoe dan ook als rechter optreden bij de uitoefening van zijn taak. Bijgevolg vormt dat college een administratief rechtscollege.

Derhalve blijft de hiernavolgende opmerking gemaakt in advies 27.568/3, op 28 april 1998 verstrekt over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 april 1999 ‘houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg’, *mutatis mutandis* relevant. In het voorliggende akkoord wordt immers niet voorzien in enige organisatie-, werkings- of procedureregeling die van toepassing is op het rechtscollege dat daarbij ingesteld wordt, terwijl de hiernavolgende opmerking de aandacht vestigt op de mogelijkheid die bestaat om die leemte op te vullen door te bepalen dat artikel 92bis, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toepasselijk wordt gemaakt op het (rechts)college dat bij het akkoord wordt ingesteld. Dit zou tot gevolg hebben dat de wet van 23 januari 1989 ‘op het rechtscollege bedoeld bij artikel 92bis, § 5 en § 6, en artikel 94, § 3, van

⁷ Artikel 92bis, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is van rechtswege toepasselijk op de samenwerkingsakkoorden zoals bedoeld in de paragrafen 2, 3, 4bis, 4ter, 4quater en 4sexies tot 4undecies, van hetzelfde artikel. Luidens artikel 92bis, § 6, van dezelfde bijzondere wet, kunnen de partijen bij de andere dan de zonet opgesomde samenwerkingsakkoorden eveneens de bepalingen van artikel 92bis, § 5, daarop van toepassing maken, wat het voorliggende akkoord niet doet.

de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen' eveneens van toepassing zou zijn op dat college.

“Dit artikel voorziet in de oprichting van een college van ambtenaren voor de beslechting van geschillen die tussen de contracterende partijen kunnen rijzen met betrekking tot de uitlegging of de uitvoering van het samenwerkingsakkoord. Dit college is samengesteld uit een leidend ambtenaar van het ministerie van Justitie of van Binnenlandse Zaken (of zijn vertegenwoordiger) en een leidend ambtenaar (of zijn vertegenwoordiger) van de administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Luidens de memorie van toelichting is dit college een rechtscollege als bedoeld in de artikelen 92*bis*, §§ 5 en 6, en 94, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Die kwalificatie zou duidelijker uit de tekst moeten blijken. Indien het de bedoeling is dat het rechtscollege onderworpen is aan de bepalingen van de wet van 23 januari 1989 op het rechtscollege bedoeld bij artikel 92*bis*, §§ 5 en 6, en artikel 94, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dienen, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 6, de bepalingen van artikel 92*bis*, § 5, uitdrukkelijk van toepassing gemaakt te worden.

Uit de tekst van het samenwerkingsakkoord blijkt voorts onvoldoende of het rechtscollege, naast de twee erin genoemde ambtenaren, nog uit een voorzitter bestaat. In de aanwijzing van een voorzitter wordt nochtans voorzien in artikel 92*bis*, § 5, vijfde lid, van de bijzondere wet. Het zou wenselijk zijn te preciseren dat het rechtscollege, ‘naast de voorzitter’, uit de nader omschreven ambtenaren bestaat.

Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5, achtste lid, dient het akkoord bovendien aangevuld te worden met een regeling voor de werkingskosten van het rechtscollege.”

Uit die opmerking volgt dat als beslist zou worden het voornoemde artikel 92*bis*, § 5, niet toepasselijk te maken op het rechtscollege dat bij het akkoord wordt ingesteld, dat akkoord aangevuld zou dienen te worden door te voorzien in organisatie-, werkings- en procedureregels die door het college nageleefd moeten worden, met name wat betreft de termijn waarbinnen uitspraak moet worden gedaan, de eerbiediging van de rechten van de partijen en de onafhankelijkheid van de ambtenaren die belast zijn met het beslechten van de geschillen in verband met de interpretatie of de uitvoering van het akkoord.

De aandacht van de stellers van het samenwerkingsakkoord wordt erop gevestigd dat in datzelfde geval, overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd zou zijn om kennis te nemen van de voorzieningen in cassatie tegen de beslissingen die genomen worden door het aldus ingestelde rechtscollege.

Artikel 17

12. In het derde lid zou gepreciseerd moeten worden hoe de evaluatie in kwestie zal gebeuren en, in de veronderstelling dat het de bedoeling is dat een verslag wordt ingediend, aan wie het verslag overhandigd zal worden.

*

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.

FORMALITÉS

2. L'accord de coopération, auquel l'avant-projet de loi soumis pour avis envisage de donner assentiment, concerne la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces. Il en résulte que l'avant-projet relève du champ d'application du titre 2 de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

L'article 59, § 1^{er}, alinéa 2, de cette loi dispose que « [l]'autorité de contrôle compétente est consultée dans le cadre de l'élaboration d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle loi, un tel décret ou une telle ordonnance, qui se rapporte au traitement ». Sur la base de l'article 4, § 2, alinéas 2 et 3, de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', l'Autorité de protection des données est l'autorité de contrôle compétente en l'occurrence.

Par conséquent, l'avis de l'Autorité de protection des données sur l'avant-projet doit encore être demandé.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. 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'. La section de législation a examiné l'avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération cité en dernier dans l'avis n° 27.568/3 du 28 avril 1998².

L'accord de coopération auquel il est donné assentiment par l'avant-projet de loi 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

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

² 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, 1998-99, n° 1-1167/1, pp. 30 à 32, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/27568.pdf>.

Bruxelles-Capitale'. La section de législation du Conseil d'État a donné ce jour sur l'avant-projet de loi portant assentiment à ce dernier accord de coopération, l'avis 65.799/1.

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.

L'accord de coopération, n'étant pas conclu avec la Communauté germanophone, il ne s'applique que sur le territoire de la région de langue française. Cette précision mériterait de figurer explicitement dans le dispositif, comme il conviendrait, 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.

3.2. Du point de vue du champ d'application territorial de l'accord examiné, il résulte de son article 5 que la Région wallonne participe à ce dernier tant au titre des compétences régionales³ qu'au titre des compétences dont l'exercice a été transféré de la Communauté française⁴. 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.

3.3. 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 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

³ 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'.

⁴ 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'.

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 ⁵.

4. L'article 12, § 1^{er}, de l'accord de coopération s'énonce comme suit :

« Le 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.

Cette disposition reprend manifestement la formule des deux protocoles d'accord de coopération du 5 juin 2009, 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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

5. 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.

⁵ 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'avis C.E. n° 55.323/2 du 5 mars 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 11 avril 2014 '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', observation générale 1 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-14, n° 630/1, p. 21, <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/55323.pdf>).

Article 5

6. Il a été relevé dans l'observation générale 3.2 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 concernée » 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 l'avant-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 peuvent 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 à la Région wallonne – constituer à lui seul un fondement juridique suffisant pour permettre au Gouvernement wallon, en l'absence de toute autre norme décrétable habilitante propre à la Région wallonne, d'octroyer une subvention aux communes dans les conditions que le Gouvernement fixerait.

Article 6

7. 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 supra législatives consacrant des droits et libertés et pas uniquement celles dont il est fait indirectement état dans l'article examiné.

Article 7

8. 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°, 10-15° ».

Interrogé sur la signification des mots « dans la mesure du possible », dans le cadre de la demande d'avis 65.628/VR ⁶, 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

9. 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.

10. 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 précise 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.

⁶ Avis C.E. 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'.

Article 16

11. L'alinéa 1^{er} de la disposition examinée s'énonce comme suit :

« Les 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 les précisions fournies par le délégué du ministre dans le cadre de la demande d'avis 65.628/VR, 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 applicable⁷, 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. En effet, l'accord à l'examen ne prévoit aucune règle d'organisation, de fonctionnement et de procédure applicable à la juridiction qu'il crée alors que l'observation précitée 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 'de réformes institutionnelles'.

« 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 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 92bis, §§ 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 92bis, § 5 et § 6, et 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, les dispositions de l'article 92bis, § 5, doivent être expressément rendues applicables, ce conformément à l'article 92bis, § 6.

⁷ 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.

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

12. 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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME