



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.799/1
van 20 mei 2019

avis 65.799/1
du 20 mai 2019

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende goedkeuring van het
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'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord de
coopération entre l'État fédéral, la
Communauté française, la
Communauté flamande, la
Commission communautaire
française et la Commission
communautaire commune en
matière d'assistance aux victimes
pour la Région de
Bruxelles-Capitale'

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, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake slachtofferzorg voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

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, la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune en matière d'assistance aux victimes pour la Région de Bruxelles-Capitale’.

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. 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, en het Waalse Gewest ‘inzake slachtofferzorg’. Over het voorontwerp van wet tot instemming met dat laatste samenwerkingsakkoord heeft de afdeling Wetgeving heden advies 65.798/1 uitgebracht.

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>.

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 Brussels Hoofdstedelijk Gewest” beoogt, wordt het aldus omschreven territoriale toepassingsgebied niet voldoende nauwkeurig gedefinieerd.

Immers, als het de bedoeling zou zijn dat het werkgebied van de arrondissementale raad genoemd in artikel 14 van het akkoord heel het gerechtelijk arrondissement Brussel zou beslaan, zou dat tot gevolg hebben dat het samenwerkingsakkoord eveneens van toepassing zou zijn buiten “het territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” waarvan sprake is in artikel 2 van het akkoord, aangezien het gerechtelijk arrondissement Brussel ook het gerechtelijk arrondissement Halle-Vilvoorde omvat. Het Vlaamse Gewest heeft echter op 7 april 1998 een samenwerkingsakkoord gesloten met de federale overheid met het oog op “een structurele samenwerking inzake slachtofferzorg tussen diensten van het ministerie van Justitie, van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de door de Vlaamse Gemeenschap erkende en gesubsidieerde hulpverleningsdiensten”, welk akkoord eveneens van toepassing is in het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde. Dit betekent dat er op basis van artikel 11 van dat akkoord van 7 april 1998 reeds een arrondissementale raad voor slachtofferbeleid bestaat waarin onder anderen de procureur des Konings van Halle-Vilvoorde en vertegenwoordigers van de door de Vlaamse Gemeenschap erkende diensten zitting hebben.

In dit verband is het dus niet duidelijk of de arrondissementale raad waarvan sprake in artikel 14 van het voorliggende samenwerkingsakkoord uitsluitend betrekking heeft “op het territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”³, zoals dat volgt uit artikel 2 van het voorliggende akkoord, dan wel op heel het gerechtelijk arrondissement Brussel. In het eerste geval zullen er twee arrondissementale raden zijn (één in het ambtsgebied van het bestuurlijk arrondissement Halle-Vilvoorde op basis van het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 en één, anders samengesteld, in het ambtsgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad). In het tweede geval rijst de vraag of de in te stellen nieuwe arrondissementale raad voor heel het ambtsgebied van het gerechtelijk arrondissement Brussel de bestaande raad voor Halle-Vilvoorde zou vervangen.

Daarover moet klaarheid worden geschapen, al lijkt het erop dat het eerste geval, waarbij in het gerechtelijk arrondissement Brussel twee arrondissementale raden naast elkaar bestaan die respectievelijk bevoegd zijn voor het grondgebied van het bestuurlijk arrondissement Halle-Vilvoorde en het bestuurlijk arrondissement Brussel, de voorkeur verdient op basis van het voorliggende samenwerkingsakkoord, in samenhang gelezen met dat van 7 april 1998.

³ Men schrijve beter “in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”.

In het verlengde hiervan zou het in ieder geval logischer zijn om, aangezien het samenwerkingsakkoord hoofdzakelijk de tenuitvoerlegging betreft van bevoegdheden die betrekking hebben op de gemeenschapsbevoegdheden inzake bijstand aan personen, in artikel 2 de woorden “op het territorium van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” te vervangen door de woorden “in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”.

Ter bevordering van de rechtszekerheid ten slotte verdient het aanbeveling om minstens in de memorie van toelichting uit te leggen hoe het voorliggende samenwerkingsakkoord zich verhoudt tot het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998.

Op die vraag heeft de gemachtigde van de minister in het kader van de adviesaanvraag 65.629/VR⁴ het volgende geantwoord:

“Le présent accord étant postérieur à l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté flamande, si par certains de ses aspects il déroge à l'accord de 1998 sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, il trouvera à s'appliquer.”

Die juridische gevolgtrekking is aanvaardbaar op voorwaarde dat het territoriale toepassingsgebied van het akkoord duidelijk bepaald wordt en beperkt wordt tot het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Dat neemt niet weg dat het verkieslijk zou zijn dat de onderlinge verhouding tussen de twee samenwerkingsakkoorden duidelijk uit de voorliggende tekst naar voren komt.

4. Aangezien de Franse Gemeenschapscommissie partij is bij het akkoord in het kader van de bevoegdheden waarvan de uitoefening krachtens artikel 138 van de Grondwet naar haar is overgeheveld door de Franse Gemeenschap, moet in het eerste lid van de aanhef van het akkoord niet enkel verwezen worden naar de artikelen 128, § 1, en 135 van de Grondwet, maar ook naar artikel 138 ervan.

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.

⁴ Adv.RvS 65.629/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 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’.

Artikel 8

6. 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 9

7. Luidens artikel 9, 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 65.629/VR 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 14

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

9. 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, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat er twee procureurs des Konings zijn in het gerechtelijk arrondissement Brussel, 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.

Die opmerking wordt gemaakt onder voorbehoud van de algemene opmerking *sub* 3.

Artikel 17

10. 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 65.629/VR door de gemachtigde van de minister verschaft toelichting is dat college van ambtenaren geen rechtscollege in de zin van artikel 92*bis*, § 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 92*bis*, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekend wordt aan een “rechtscollege” wanneer die paragraaf 5 van toepassing is,⁵ 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 92*bis*, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toepasselijk wordt gemaakt op het

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

(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 92*bis*, § 5 en § 6, en artikel 94, § 3, van 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.

11. Artikel 17, achtste lid, van het akkoord luidt:

“Indien het college van ambtenaren niet tot een oplossing kan komen, kan er nog altijd een rechtsmiddel worden ingesteld voor de bevoegde gerechtelijke overheden.”

Op een vraag om uitleg aangaande die bepaling heeft de gemachtigde van de minister in het kader van de adviesaanvraag 65.629/VR gesteld, enerzijds, dat dat lid “a été ajouté à la demande expresse des autorités bruxelloises et (...) qu’il ne figure pas dans l’accord entre l’État fédéral, la Région wallonne et la C[ommunauté française]” en, anderzijds, dat “un recours au Conseil d’État ne nous paraît pas possible dans la mesure où le texte renvoie expressément aux autorités judiciaires”.

De afdeling Wetgeving merkt vooreerst op dat, indien artikel 92bis, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toepasselijk wordt gemaakt op het voorliggende samenwerkingsakkoord,⁶ het lid in kwestie weggelaten moet worden aangezien het niet denkbaar is dat een rechtscollège zijn ambt niet uitoefent en het zesde lid van het voornoemde artikel 92bis, § 5, bepaalt dat “de uitgesproken beslissing (...) niet vatbaar [is] voor beroep”.

Voorts kan de afdeling Wetgeving alleen vaststellen dat het achtste lid, mocht dat behouden blijven, op een vreemde manier is gesteld. Het is immers alleen van toepassing als het college van ambtenaren “niet tot een oplossing” gekomen is. Daaruit volgt dus dat wanneer het college van ambtenaren tot een oplossing gekomen is, maar één van de partijen zich daar niet in kan vinden, tegen die oplossing beroep kan worden ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, aangezien, zoals hierboven opgemerkt is, de Raad van State, overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bevoegd is om “uitspraak [te doen], bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscollèges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen”.

De bij het achtste lid ingevoerde regeling heeft dus tot doel ervoor te zorgen dat geen beroep meer kan worden ingesteld bij de Raad van State, maar wel bij de rechtbank van de rechterlijke orde wanneer het college van ambtenaren niet bij machte is een “oplossing” te vinden aangaande het geschil dat aan dat college voorgelegd wordt, terwijl, als het college “tot een oplossing komt”, cassatieberoep tegen die beslissing van rechtswege mogelijk is bij de Raad van State.⁷

Los van de vraag of zo’n regeling wel coherent is, heeft de afdeling Wetgeving vragen bij het nut van het achtste lid. Als die bepaling er alleen toe strekt de natuurlijke bevoegdheid te bevestigen van de “gerechtelijke overheden” (lees: de rechtbanken van de rechterlijke orde) om kennis te nemen van elke betwisting van burgerlijke rechten of van elke betwisting van politieke rechten wanneer, voor laatstgenoemd type betwisting, de wet die bevoegdheid niet bij wijze van uitzondering toegewezen heeft aan een administratief rechtscollège, dan moet die bepaling bij voorkeur weggelaten worden. Als het daarentegen de bedoeling is om het kennisnemen van een in het achtste lid bedoeld “rechtsmiddel” toe te

⁶ Zie opmerking 10 hierboven.

⁷ De correcte toepassing van het achtste lid, zoals dat is gesteld, veronderstelt bovendien dat een termijn vastgesteld wordt waarbinnen het college geacht zou worden “een oplossing te vinden” en dat het college geen beslissing heeft genomen na het verstrijken van die termijn. Er moet immers van uitgegaan worden dat als het college bij een uitdrukkelijke beslissing vaststelt dat het niet tot een oplossing kan komen voor het geschil, die beslissing van het college binnen het toepassingsgebied valt van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en daartegen cassatieberoep kan worden ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

vertrouwen aan een rechtbank die daar momenteel met toepassing van de regels van het Gerechtelijk Wetboek geen kennis van zou kunnen nemen, zal een dergelijk rechtsmiddel uitdrukkelijk ingesteld en geregeld moeten worden.

Los van wat voorafgaat, is het bovendien onduidelijk hoe het voorliggende achtste lid bestaanbaar is met de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek en van het Strafwetboek die rechtsweigering in de weg staan⁸, aangezien deze uitsluiten dat een rechtscollège “niet tot een oplossing zou komen” voor een “geschil” dat het moet “beslechten”.

De conclusie is dat nagegaan moet worden of het achtste lid relevant is.

Artikel 18

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.

*

⁸ Artikel 5 van het Gerechtelijk Wetboek, dat ter zake het gemeen recht vormt, luidt:

“Er bestaat rechtsweigering wanneer de rechter weigert recht te spreken onder enig voorwendsel, zelfs van het stilzwijgen, de duisterheid of de onvolledigheid van de wet.”

Artikel 258 van het Strafwetboek bepaalt:

“Ieder rechter, ieder bestuurder of lid van een bestuurslichaam die onder enig voorwendsel, zelfs van het stilzwijgen of de duisterheid van de wet, weigert het aan partijen verschuldigde recht te spreken, wordt gestraft met geldboete van tweehonderd euro tot vijfhonderd euro en kan worden veroordeeld tot ontzetting van het recht om openbare ambten, bedieningen of betrekkingen te vervullen.”

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. 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 française et la Région wallonne 'en matière d'assistance aux victimes'. La section de législation a donné ce jour sur l'avant-projet de loi portant assentiment à ce dernier accord de coopération, l'avis 65.798/1.

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>.

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 de Bruxelles-Capitale », son champ d'application territorial ainsi circonscrit n'est pas défini avec une précision suffisante.

En effet, si le conseil d'arrondissement envisagé à l'article 14 de l'accord entendait couvrir tout l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, cela aurait pour conséquence que l'accord de coopération serait aussi d'application en dehors du « territoire de la Région de Bruxelles-Capitale » dont il est question à l'article 2 de l'accord puisque l'arrondissement judiciaire de Bruxelles comprend également l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde. Or, la Communauté flamande a conclu le 7 avril 1998 un accord de coopération avec l'autorité fédérale visant « une coopération structurelle en matière d'assistance aux victimes entre les services du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur et les services d'aide agréés et subventionnés par la Communauté flamande », accord qui s'applique aussi dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, ce qui signifie que, sur la base de l'article 11 de cet accord du 7 avril 1998, il existe déjà un conseil d'arrondissement pour une politique en faveur des victimes au sein duquel siègent entre autres le procureur du Roi de Hal-Vilvorde et des représentants des services agréés par la Communauté flamande.

Dans ce contexte, il n'est donc pas aisé de déterminer si le conseil d'arrondissement dont il est question à l'article 14 de l'accord de coopération examiné concerne seulement « le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale »³ comme cela se déduit de l'article 2 de l'accord examiné ou l'ensemble de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles. Dans la première hypothèse, il y aura deux conseils d'arrondissement (un dans le ressort territorial de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde sur la base de l'accord de coopération du 7 avril 1998 et un, composé différemment, dans le ressort territorial de la région bilingue de Bruxelles-Capitale). Dans la seconde hypothèse se pose la question de savoir si le conseil d'arrondissement qui serait nouvellement institué pour l'ensemble du ressort territorial de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles remplacerait le conseil existant pour Hal-Vilvorde.

Ce point devra être clarifié, même s'il semble que la première hypothèse impliquant la coexistence de deux conseils d'arrondissement dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, mais respectivement compétents sur le territoire de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde et sur celui de Bruxelles, est à privilégier sur la base de l'accord de coopération examiné, lu en combinaison avec celui du 7 avril 1998.

Dans le prolongement de ce qui précède, comme l'accord de coopération concerne principalement la mise en œuvre de compétences qui ont trait aux compétences communautaires dans le domaine de l'aide aux personnes, il serait de toute manière plus logique, à l'article 2, de remplacer les mots « sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale » par les mots « dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

³ Mieux vaudrait écrire « le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

Enfin, pour favoriser la sécurité juridique, il conviendrait, à tout le moins dans l'exposé des motifs, d'expliquer la manière dont l'accord de coopération à l'examen est appelé à se combiner avec l'accord de coopération du 7 avril 1998.

Sur ce point, le délégué du ministre a donné dans le cadre de la demande d'avis 65.629/VR ⁴ la réponse suivante :

« Le présent accord étant postérieur à l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté flamande, si par certains de ses aspects il déroge à l'accord de 1998 sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, il trouvera à s'appliquer ».

Cette déduction juridique peut être approuvée à la condition que le champ d'application territorial de l'accord soit précisé clairement et limité au territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il n'en demeure pas moins qu'il serait préférable que l'articulation entre les deux accords de coopération ressorte clairement du texte à l'examen.

4. Dès lors que la Commission communautaire française est partie à l'accord au titre des compétences dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française sur la base de l'article 138 de la Constitution, l'alinéa 1^{er} du préambule de l'accord doit viser non seulement les articles 128, § 1^{er}, et 135 de la Constitution, mais aussi son article 138.

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 rendrait 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 8

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

⁴ Avis C.E. 65.629/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 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'.

Article 9

7. Conformément à l'article 9, 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 65.629/VR, 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 14

8. 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 9°, les mots « au moins », qui figurent dans la phrase liminaire du paragraphe 3, sont inutiles et doivent être omis.

9. 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, § 2, du Code judiciaire prévoit qu'il y a deux procureurs du Roi dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles, il conviendrait d'expliquer au moins dans l'examen des articles joint à l'exposé des motifs comment il sera déterminé quel procureur du Roi siège dans le conseil d'arrondissement concerné.

Cette observation est formulée sous réserve de l'observation générale formulée au point 3.

Article 17

10. 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 65.629/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 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. 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 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 '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.

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.

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.

11. L'article 17, alinéa 8, de l'accord s'énonce comme suit :

« Si aucune solution n'est trouvée par le collège de fonctionnaires, un recours devant les autorités judiciaires compétentes est toujours possible ».

Invité à commenter cette disposition, le délégué du ministre a précisé, dans le cadre de la demande d'avis 65.629/VR, d'une part, que cet alinéa « a été ajouté à la demande expresse des autorités bruxelloises et [...] qu'il ne figure pas dans l'accord entre l'État fédéral, la Région wallonne et la C[ommunauté française] » et, d'autre part, qu'« un recours au Conseil d'État ne nous paraît pas possible dans la mesure où le texte renvoie expressément aux autorités judiciaires ».

La section de législation observe tout d'abord que, si l'article 92*bis*, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 est rendu applicable à l'accord de coopération examiné⁶, l'alinéa concerné devra être omis étant donné qu'il ne saurait être envisagé qu'une juridiction s'abstienne d'exercer son office et que l'alinéa 6 de l'article 92*bis*, § 5, précité, prévoit que « la décision prononcée n'est pas susceptible de recours ».

Ensuite, la section de législation ne peut que constater que l'alinéa 8, à le supposer maintenu, est conçu de manière singulière. Il ne s'applique en effet que si « aucune solution » n'est trouvée par le collège de fonctionnaires. Il en résulte donc que, lorsqu'une solution est trouvée par le collège de fonctionnaires mais qu'elle n'agréé pas une des parties, cette solution pourra faire l'objet d'un recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État puisque, ainsi qu'il a été observé ci-dessus, ce dernier est compétent, conformément à l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, pour « statue[r] par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions

⁶ Voir l'observation 10 ci-dessus.

administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité ».

Le système mis en place par l'alinéa 8 se donne donc pour objet d'écarter la possibilité d'un recours devant le Conseil d'État pour la confier à un tribunal de l'ordre judiciaire lorsque le collège de fonctionnaires n'est pas en mesure de trouver une « solution » concernant le litige qui lui est soumis, alors même que, si le collège « trouve une solution », un recours en cassation contre cette décision existe de droit devant le Conseil d'État ⁷.

Quoi qu'il en soit de la cohérence de pareil système, la section de législation s'interroge sur l'utilité de l'alinéa 8. Si cette disposition se borne à confirmer la compétence naturelle des « autorités judiciaires » (lire : les tribunaux de l'ordre judiciaire) de connaître de toute contestation qui a pour objet des droits civils ou de toute contestation qui a pour objet des droits politiques lorsque, pour ce dernier type de contestation, la loi n'a pas prévu d'exception à cette compétence au profit d'une juridiction administrative, elle sera de préférence omise. Si, par contre, l'intention est de confier la connaissance du « recours » envisagé par l'alinéa 8 à un tribunal qui ne pourrait actuellement en connaître par application des règles du Code judiciaire, un tel recours devra être explicitement prévu et organisé.

Indépendamment de ce qui précède, on n'aperçoit pas, au surplus, comment l'alinéa 8 à l'examen peut se concilier avec les dispositions du Code judiciaire et du Code pénal faisant obstacle au déni de justice ⁸ dès lors que celles-ci excluent la possibilité pour un collège juridictionnel de ne trouver « aucune solution » à un « litige » qu'il doit « trancher ».

En conclusion, la pertinence de l'alinéa 8 sera réexaminée.

⁷ L'application correcte de l'alinéa 8 tel qu'il est conçu suppose en outre qu'un délai soit fixé endéans lequel le collège serait tenu de « trouver une solution » et qu'au terme de ce délai aucune décision n'ait été prise par le collège. On est en effet forcé de considérer que si c'est par une décision explicite que le collège constate qu'il ne peut trouver une solution au litige, cette décision du collège tombe alors dans le champ d'application de l'article 14, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et peut faire l'objet d'un recours en cassation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

⁸ L'article 5 du Code judiciaire, qui forme le droit commun en la matière, s'énonce comme suit :

« Il y a déni de justice lorsque le juge refuse de juger sous quelque prétexte que ce soit, même du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi ».

L'article 258 du Code pénal dispose :

« Tout juge, tout administrateur ou membre d'un corps administratif, qui, sous quelque prétexte que ce soit, même du silence ou de l'obscurité de la loi, aura dénié de rendre la justice qu'il doit aux parties, sera puni d'une amende de deux cents euros à cinq cents euros, et pourra être condamné à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics ».

Article 18

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