



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.399/2
du 31 mai 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
à l'accompagnement des victimes dans la phase post-aigüe
d'une urgence collective'

Le 25 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'accompagnement des victimes dans la phase post-aigüe d'une urgence collective'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 31 mai 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mai 2022.

*

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.

I. L'insertion du projet à l'examen dans le dispositif global d'accompagnement des victimes dans la phase post-aigüe d'une urgence collective – La nécessité d'une mise en place parallèle du « guichet central » par accord de coopération

1.1. En soi, la prise en charge des personnes ayant « subi un dommage directement causé par une situation d'urgence collective », qualifiées de « victimes » par l'article 1^{er}, 6^o, du projet¹, relève de la compétence de la Communauté française au titre de ses attributions en matière d'« aide juridique de première ligne »² et d'« organisation, [d]e fonctionnement et [de] missions des maisons de justice »³.

1.2. S'agissant de « l'aide juridique de première ligne », communautarisée par l'article 10 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', les développements de la proposition devenue cette loi spéciale apportent en effet les précisions suivantes :

« Par aide juridique de première ligne, il faut entendre 'l'aide juridique accordée sous la forme de renseignements pratiques, d'information juridique, d'un premier avis juridique ou d'un renvoi vers une instance ou une organisation spécialisées' (article 508/1 du Code judiciaire) organisée par les commissions d'aide juridique ou par des organisations d'aide juridique agréées.

L'Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'État prévoit en effet, outre le transfert des moyens que l'État fédéral consacre actuellement aux maisons de justice, celui des moyens qu'il consacre à l'aide juridique de première ligne organisée par les commissions d'aide juridique.

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

¹ La notion d'« urgence collective » est définie comme suit par l'article 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet :
« 1^o[...] événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables aux personnes et qui donne lieu à l'ouverture d'une enquête pénale. Par son ampleur ou son impact, cet événement nécessite la mise en œuvre de mesures spécifiques et la coordination de la prise en charge des victimes ».

Le commentaire de cette disposition précise que

« [...] sont notamment visés par la définition de l'urgence collective les attentats terroristes, les catastrophes majeures, les accidents, ... (p. ex. accidents ferroviaires) qui impliquent un grand nombre de personnes au regard de la situation rencontrée ».

Aux termes de l'article 1^{er}, 5^o, de l'avant-projet, la « prise en charge des victimes » est définie comme étant l'« ensemble des actions structurelles et l'accompagnement spécifique des victimes mis en place durant la phase post-aigüe ».

² Article 5, § 1^{er}, II, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

³ Article 5, § 1^{er}, III, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'aide juridique de première ligne est actuellement organisée par les commissions d'aide juridique qui sont hébergées dans les maisons de justice. Ces commissions ont la personnalité juridique. Les subsides qui leur sont alloués constituent dès lors un budget distinct de celui des maisons de justice.

L'État fédéral restera toutefois compétent pour ce qui concerne l'aide juridique de deuxième ligne » ⁴.

Actuellement, en Communauté française, cette aide juridique de première ligne est organisée par le décret du 13 octobre 2016 'relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables'. L'article 5 de ce décret définit la « mission d'aide juridique de première ligne » en renvoyant à l'article 508/1, 1°, du Code judiciaire, qui la définit comme étant « l'aide juridique accordée sous la forme de renseignements pratiques, d'information juridique, d'un premier avis juridique ou d'un renvoi vers une instance ou une organisation spécialisées ». Ce renvoi a été suggéré par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 59.453/2 donné le 15 juin 2016 sur le décret à l'état d'avant-projet ⁵.

1.3. L'article 11 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 a également communautarisé « l'organisation, le fonctionnement et les missions des maisons de justice » en insérant en ce sens un chiffre romain III à l'article 5, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Selon les développements de la proposition de loi spéciale, celle-ci

« attribue aux communautés toute la compétence d'édicter des règles propres en matière d'organisation et de fonctionnement des maisons de justice, ainsi que celle de leur attribuer des missions dans le cadre des matières qui relèvent de leurs compétences. Elle confie également aux communautés la pleine compétence en matière d'exécution des missions qui sont confiées aux maisons de justice notamment par l'article 2 de l'arrêté royal du 13 juin 1999 portant organisation du Service des Maisons de Justice du ministère de la Justice et par l'article 1N, A2, de l'annexe à l'arrêté ministériel du 23 juin 1999 fixant des instructions de base destinées aux maisons de justice [...].

[...]

Outre la détermination de la manière dont seront exercées les missions des maisons de justice, les communautés pourront également attribuer des missions propres aux maisons de justice dans les matières qui relèvent de leurs compétences matérielles. Ainsi, elles pourront, par exemple, fusionner les services communautaires d'aide aux victimes avec les services d'accueil des victimes institués au sein des maisons de justice et confier ainsi à ces dernières des compétences en matière d'aide aux victimes ou, à l'inverse, confier aux services communautaires d'aide aux victimes l'exécution des missions actuelles des maisons de justice en matière d'accueil des victimes.

[...]

[...] [E]n attribuant aux communautés la compétence d'organiser les maisons de justice, en ce compris celle de les supprimer au sens organique, la présente proposition de loi spéciale n'entend toutefois pas les habiliter à les supprimer unilatéralement au

⁴ Proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 65 et 66).

⁵ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59453>.

sens fonctionnel, c'est-à-dire à supprimer les services que rendent les maisons de justice »⁶⁻⁷.

Au cours de la discussion de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 au sein de la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat, l'un de ses auteurs a exposé ce qui suit :

« La proposition de loi spéciale à l'examen attribue aux Communautés toute la compétence d'édicter des règles propres en matière d'organisation et de fonctionnement des maisons de justice, ainsi que celle de leur attribuer des missions dans le cadre des matières qui relèvent de leurs compétences. Elle délègue également aux communautés la pleine compétence en matière d'exécution des missions qui sont confiées aux maisons de justice »⁸.

Au cours de la même discussion, il a été précisé que, parmi les missions des maisons de justice figure la

« [m]ission d'accueil des victimes : des assistants de justice informent les victimes sur les différentes phases des procédures judiciaires, ainsi que sur les

⁶ Proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État', développements (*loc. cit.*, pp. 62 à 64).

⁷ De la référence faite notamment par ces développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 à l'arrêté royal du 13 juin 1999 'portant organisation du Service des Maisons de Justice du ministère de la Justice' et à l'arrêté ministériel du 23 juin 1999 'fixant des instructions de base destinées aux maisons de justice', il peut notamment être retenu ce qui suit.

Il résulte de l'article 2, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 13 juin 1999 que l'une des missions des Maisons de justice est « d'accueillir les utilisateurs de la Maison de justice, de leur donner des informations ainsi que des avis et de les orienter éventuellement vers les instances compétentes », sans qu'un lien soit ici établi avec une mission d'aide à caractère exclusivement juridique. Parmi les « utilisateurs de la Maison de justice », figurent les victimes d'infractions pénales, ainsi qu'il résulte du renvoi fait par l'article 2, § 1^{er}, 1^o, premier tiret, de cet arrêté royal à l'article 3bis du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle.

Ceci est confirmé par l'annexe à l'arrêté ministériel du 23 juin 1999, fondé sur l'article 3 de l'arrêté royal du 13 juin 1999 (« Le Ministre de la Justice fixe les instructions de base destinées aux maisons de justice »). On peut en effet y lire :

– au point A1 (« Objectifs [des Maisons de Justice] »), alinéa 2, dernier tiret, seconde phrase : « Est central, le souci du justiciable c'est-à-dire du citoyen, de l'auteur ou de la victime qui entrent en contact avec la justice de manière imposée ou de leur gré » ;

– au point A2 (« Missions de base »), alinéa 2, quatrième tiret : « Les tâches qui découlent des instructions suivantes :

[...]

– Directive ministérielle du 15 septembre 1997 relative à l'accueil des victimes au sein des parquets et tribunaux » ;

– « En plus des tâches attribuées au Service des Maisons de Justice par les lois et instructions mentionnées ci-dessus, la maison de justice est responsable de :

– l'accueil, de l'information et des avis aux usagers de la maison de justice et de leur orientation éventuelle vers les instances compétentes ».

La référence à l'arrêté royal du 13 juin 1999 et à l'arrêté ministériel du 23 juin 1999 présente de l'intérêt notamment parce qu'ils ont permis, lors de la discussion parlementaire du transfert de compétence en matière d'« organisation, [d]e fonctionnement et [de] missions des maisons de justice », de déterminer la portée de ce transfert mais aussi parce que, ainsi que la déléguée de la Ministre l'a confirmé, ces textes sont toujours en vigueur au sein de l'ordre juridique de la Communauté française.

⁸ Rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat sur la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, p. 26).

possibilités d'assistance juridique, d'aide psychosociale, d'indemnisation ou d'aide financière »⁹.

Il résulte en premier lieu de ce qui précède que la compétence attribuée aux communautés en matière d'« organisation, [d]e fonctionnement et [de] missions des maisons de justice » ne les empêche pas de confier ces missions à des organismes autres que les maisons de justice elles-mêmes. Ceci résulte aussi, de manière plus générale, du principe d'autonomie des entités fédérées.

Il résulte également de ces extraits des travaux préparatoires à l'adoption de la loi spéciale du 6 janvier 2014 que cette compétence est conçue de manière large : les missions pouvant à ce titre être confiées aux maisons de justice ou, le cas échéant, à d'autres organismes peuvent porter non seulement sur l'accueil des services d'aide juridique de première ligne en leur sein mais aussi, par exemple, sur l'encadrement des démarches des justiciables et des victimes relatives à l'aide psychosociale, à l'indemnisation auxquelles ils auraient droit ou à l'aide financière dont ils pourraient bénéficier.

1.3. Dans son avis 59.453/2 donné le 15 juin 2016 sur l'avant-projet devenu le décret du 13 octobre 2016 'relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant l'aide aux justiciables', par lequel sont exercées de manière conjointe, comme dans l'avant-projet à l'examen, les compétences de la Communauté française en matière d'aide juridique de première ligne et d'organisation, de fonctionnement et de missions des maisons de justice¹⁰, la section de législation a confirmé que ces missions pouvant être mises en œuvre par les communautés sur la base de ces attributions de compétence sont conçues comme pouvant couvrir des pratiques d'accompagnement des justiciables dans des domaines tels que l'« aide juridique de première ligne »¹¹, l'« aide sociale »¹², l'« aide psychologique »¹³, l'« aide au

⁹ *Ibidem*, p. 179.

¹⁰ Avis 59.453/2 donné le 15 juin 2016 sur l'avant-projet devenu le décret du 13 octobre 2016 'relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant l'aide aux justiciables', observation formulée sous l'intitulé « Portée de l'avant-projet et cadre de la répartition des compétences » (Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 330/1, pp. 38 à 40 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59453>).

¹¹ Chapitre 3, section 1^{re}, du décret du 13 octobre 2016.

¹² Chapitre 3, section 2, du décret du 13 octobre 2016.

Ainsi que l'expose l'avis 59.453/2 précité, il ne s'agit pas ici de l'aide sociale au sens général de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 mais de l'aide sociale au sens que lui donne la réserve de compétence au profit de la Communauté française à l'article 3, 7°, b) et c), du décret spécial du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', qui dispose comme suit :

« La Région et la Commission, la première sur le territoire de la région de langue française et la seconde sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les compétences de la Communauté dans les matières suivantes :

[...]

7° l'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale, à l'exception :

[...]

b) des services 'Espaces-Rencontres' ;

c) de l'aide sociale aux justiciables ;

[...] ».

¹³ Chapitre 3, section 3, du décret du 13 octobre 2016.

lien »¹⁴, l'« aide à la communication »¹⁵ et l'« accompagnement à la mise en œuvre et au suivi des décisions judiciaires »¹⁶.

Le même avis n'exprime aucune objection à ce que la Communauté française confie ces missions à des « partenaires », définis comme étant les « organisme[s] agréé[s] par le Gouvernement pour offrir au justiciable les missions prévues par le présent décret »¹⁷, à savoir celles qui viennent d'être mentionnées.

1.4. Sur le plan des principes, il n'est donc pas douteux que la Communauté française, sur la base de l'article 5, § 1^{er}, II, 8^o, et III, de la loi spéciale du 8 août 1980, est bien compétente pour prévoir la prise en charge des victimes ayant subi des dommages directement causés par une situation d'urgence collective, prenant la forme, comme le fait l'avant-projet, de l'institution de « personnes de référence »¹⁸, de « coordinateurs du suivi psychosocial »¹⁹ et d'un « comité de suivi psychosocial »²⁰ dans le cadre d'un « plan de suivi psychosocial »²¹.

L'avant-projet se situe d'ailleurs dans le prolongement du décret du 13 octobre 2016, vu notamment par le rôle important qu'il confie aux « partenaires », définis par l'article 1^{er}, 7^o, de l'avant-projet comme étant les

« services agréés sur base du décret du 13 octobre 2016 relatif à l'agrément et au subventionnement des partenaires apportant de l'aide aux justiciables pour exécuter les missions d'aide sociale et d'aide psychologique visées aux articles 6 à 9 dudit décret ».

2. Il résulte toutefois de l'examen du dossier soumis à la section de législation, ainsi que du texte même du dispositif à l'examen que celui-ci est en réalité appelé à s'insérer dans un dispositif plus large reposant sur une coopération avec l'autorité fédérale et à constituer ainsi la mise en œuvre, par la Communauté française, de ce dispositif dans son propre domaine de compétence.

Celui-ci inclut la création par le parquet fédéral, institution fédérale, d'un « guichet central », dont l'existence est consacrée par un « protocole réglant les travaux du guichet central pour les victimes d'attentats terroristes et de catastrophes majeures », conclu le 22 mai 2019 entre le ministère public, l'État belge et le Service Public Fédéral Justice, et « les instances compétentes des communautés »²².

¹⁴ Chapitre 3, section 4, du décret du 13 octobre 2016.

¹⁵ Chapitre 3, section 5, du décret du 13 octobre 2016.

¹⁶ Chapitre 3, section 6, du décret du 13 octobre 2016.

¹⁷ Article 1^{er}, 8^o, du décret du 13 octobre 2016.

¹⁸ Not. chapitre 2, section 1^{ère}, de l'avant-projet à l'examen.

¹⁹ Not. chapitre 2, section 2, de l'avant-projet à l'examen.

²⁰ Not. chapitre 2, section 3, de l'avant-projet à l'examen.

²¹ Not. chapitre 3 de l'avant-projet à l'examen.

²² Selon le texte introductif de ce « protocole », « [l]es instances compétentes des communautés » sont respectivement « représentées » par un ministre de chaque Gouvernement de Communauté.

Ce protocole définit ainsi le guichet central :

« Le guichet central est un lieu de coopération étroit qui peut être activé à la suite d'attentats terroristes et de catastrophes majeures afin de constituer un point de contact et un guide pour les victimes. Il s'agit d'une coopération entre la cellule nationale victimes du parquet fédéral, les coordinateurs psychosociaux pour la phase post-aigüe des Communautés et les services compétents des Communautés [...].

Le guichet central doit être accessible aux victimes par des canaux centralisés. Il répond de manière uniforme aux questions fréquemment posées et veille à l'enregistrement correct des victimes ».

Il résulte plus précisément du point 3, premier tiret, de ce protocole que « le ministre de la Justice et le parquet fédéral s'engagent à mettre en place un guichet central » et que « [c]et engagement inclut un renforcement de la cellule nationale victimes du parquet fédéral et la prise des dispositions matérielles permettant au guichet central d'exécuter ses tâches ». Le second tiret du même point 3 invite les communautés à « contribuer au fonctionnement du guichet central [...], notamment par la collaboration du coordinateur psychosocial pour la phase post-aigüe, par la mise à disposition de personnel ²³ et par l'assignation de 'personnes de référence' aux victimes d'attentats terroristes et de catastrophes majeures ». Il s'en déduit que ce guichet central est une instance fédérale, même si, en vertu de ce protocole, les communautés sont appelées à y collaborer, ainsi qu'il sera développé plus bas.

L'avant-projet de décret à l'examen confirme au demeurant en son article 1^{er}, 12°, que le « guichet central » est le

« point de contact centralisé pour les victimes d'une urgence collective mis en place par le parquet fédéral durant la phase post-aigüe ».

Le SPF Santé publique, autre organisme fédéral, joue également un rôle dans la séquence des étapes au cours desquelles les organismes concernés sont appelés à venir en aide aux victimes de dommages liés à une situation d'urgence collective.

Ainsi que l'a confirmé la déléguée de la Ministre à l'auditeur-rapporteur, c'est en effet le SPF Santé publique qui déclenche la « phase aigüe » suivant directement une situation d'urgence collective ²⁴. L'exposé des motifs de l'avant-projet expose également en ce sens que,

« lors de la phase aigüe, c'est le plan national de gestion de crise du Centre de crise national qui structure la coordination de la prise en charge des victimes avec le concours du SPF Santé publique ».

La « phase post-aigüe » est définie par l'article 1^{er}, 3°, de l'avant-projet comme étant celle « qui suit la phase aigüe d'une urgence collective ». C'est au cours de cette « phase post-aigüe » que les mécanismes envisagés par l'avant-projet sont appelés à être mis en œuvre.

²³ Note de bas de page n° 4 du protocole cité : Il peut s'agir de membres du personnel des Communautés ou des services que celles-ci agréent et subventionnent.

²⁴ L'article 1^{er}, 2°, de l'avant-projet à l'examen définit comme suit la « phase aigüe » : « phase qui suit directement une situation d'urgence collective ».

Il n'apparaît pas clairement comment s'enclenche cette « phase post-aigüe » mais elle ne peut que résulter de ce que la phase dite « aigüe », déclenchée au niveau fédéral par le SPF Santé publique, a été désactivée par la même autorité, avec l'effet que cela implique quant à l'ouverture de la « phase post-aigüe ».

En tout état de cause, les autorités fédérales sont également actives durant cette « phase post-aigüe », notamment par l'activation du « guichet central ».

L'exposé des motifs de l'avant-projet fournit en effet les indications suivantes :

« Le protocole prévoit que le guichet central est activé dans la phase post-aigüe qui suit un attentat terroriste ou une catastrophe majeure si cela présente une plus-value au regard des circonstances ainsi que du nombre de victimes et de la dispersion de celles-ci, et si une enquête pénale a été ouverte pour ces faits. C'est le procureur fédéral, sur proposition de la cellule nationale victimes du parquet fédéral ou d'une Communauté, après concertation avec le parquet local et la (ou les) Communauté(s) concernée(s) qui décide de son activation. Il a pour but d'offrir un point de contact centralisé aux victimes d'un attentat terroriste ou d'une catastrophe majeure durant la phase post-aigüe afin que celles-ci puissent être informées ou orientées de manière optimale ».

L'ouverture de la « phase post-aigüe » et l'activation du « guichet central » auprès du parquet fédéral apparaissent comme liées, l'exposé des motifs indiquant que l'avant-projet de décret « s'applique [notamment] lors de la phase post-aigüe d'une urgence collective suite à l'activation du guichet central [...] ».

Sans exhaustivité, il y a lieu de noter également, ainsi que le fait l'exposé des motifs de l'avant-projet, que

« l'autorité fédérale est compétente pour l'assistance policière des victimes et la politique judiciaire en faveur des victimes pour laquelle elle garantit le droit des victimes, dont l'accueil, au sein de la procédure judiciaire ».

3. Les indications qui viennent d'être fournies montrent non seulement que l'autorité fédérale, à plusieurs niveaux, joue un rôle dans l'encadrement des victimes à l'occasion de la survenance d'une urgence collective mais aussi que les communautés sont appelées à intervenir dans le cadre du système fédéral ainsi mis en place.

Il suffit à cet égard de relever, ainsi que le fait au demeurant l'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen, que, lorsque le protocole du 22 mai 2019 fait état de l'existence du « guichet central » auprès du parquet fédéral ²⁵, il ajoute immédiatement que

« les communautés s'engagent à contribuer au fonctionnement du guichet central de la manière décrite dans le présent protocole, notamment par la collaboration du coordinateur psychosocial pour la phase post-aigüe, par la mise à disposition de

²⁵ Point 3, premier tiret, du protocole.

personnel ²⁶ et par l'assignation de 'personnes de référence' aux victimes d'attentats terroristes et de catastrophes majeures » ²⁷.

Il a également été relevé plus haut que l'activation du « guichet central » et de la « phase post-aigüe » par le procureur fédéral peuvent se faire sur proposition d'une communauté et que, lorsque le procureur fédéral procède à pareille activation, il le fait après concertation avec la communauté concernée.

Dès lors, même si, ainsi que l'a exposé la déléguée de la Ministre, l'objet de l'avant-projet ne consiste pas à organiser le « guichet central », ce qui ne relèverait au demeurant pas de la compétence de la seule Communauté française, son objet essentiel tend bien à fournir juridiquement les éléments dont la mise en place au niveau de la Communauté française est requise par le protocole précité, portant notamment sur l'institution de « personnes de référence » et de « coordinateurs psychosociaux » lorsque notamment un « guichet central » est ouvert et que l'on se trouve dans une « phase post-aigüe » après un événement constitutif d'une urgence collective.

Il résulte en effet de l'article 12, lu en combinaison avec les articles 1^{er}, 7^o, et 4, de l'avant-projet, le « guichet central » est habilité à « solliciter » les maisons de justice et les services agréés sur la base du décret du 13 octobre 2016 en vue de la désignation d'une « personne de référence » dans le cadre d'un « plan de suivi » activé et mis en œuvre par un « coordinateur du suivi psychosocial ».

Dès lors qu'en vertu du même article 12, § 1^{er}, de l'avant-projet, les victimes peuvent également saisir les maisons de justice et les services agréés et qu'il n'est guère douteux que celles-ci auront pu s'adresser préalablement au « guichet central » créé au sein du parquet fédéral, qui aura pu les aiguiller vers ces organismes communautaires, il se confirme ainsi le rôle important joué par ce « guichet central » dans le fonctionnement des procédures envisagées par l'avant-projet.

L'exposé des motifs confirme en ce sens que, même si, selon l'exposé des motifs, l'activation du « guichet central » n'est pas le seul élément déclencheur de ces procédures ²⁸, l'avant-projet est appelé à

« s'applique[r] lors de la phase post-aigüe d'une urgence collective suite à l'activation du guichet central ».

²⁶ Note n° 4 du protocole cité : Il peut s'agir de membres du personnel des Communautés ou des services que celles-ci agréent et subventionnent.

²⁷ Point 3, deuxième tiret, du protocole.

²⁸ Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet peut également s'appliquer « lorsque le guichet central n'est pas activé mais qu'une enquête pénale (information ou instruction judiciaire) est ouverte et que l'urgence nécessite la mise en œuvre de mesures spécifiques et une coordination des interventions ». Cette intention ne paraît toutefois pas traduite par le dispositif, l'article 10, § 1^{er}, ne paraissant envisager la mise en application des procédures organisées par l'avant-projet que « [l]orsqu'une phase aigüe est déclenchée et portée à la connaissance du coordinateur [du suivi psychosocial] ».

Au demeurant, aux termes de l'article 5, § 1^{er}, de l'avant-projet de décret,

« le coordinateur [du suivi psychosocial] est le point de contact pour l'ensemble des services susceptibles d'intervenir auprès des victimes suite à une urgence collective ».

Selon le commentaire de l'article,

« [i]l est à ce titre l'interlocuteur privilégié des services du fédéral, dont le guichet central, et des entités fédérées ».

4. Il résulte de ce qui précède que, vu le lien étroit qui l'unit au fonctionnement du « guichet central », l'adoption du dispositif à l'examen ne se conçoit pas sans la mise en place parallèle dudit guichet, laquelle suppose elle-même la mise en œuvre juridiquement valable du mécanisme de coopération qui en prévoit l'institution. Or, en l'état, la conclusion du protocole précité du 22 mai 2019 ne peut suffire à ce faire.

En effet, les procédures envisagées tant devant le « guichet central » que dans leur prolongement éventuel dans le cadre de la prise en charge des victimes organisées par l'avant-projet impliqueront nécessairement des droits et des obligations au profit ou à charge des intéressés et ces mécanismes peuvent grever l'autorité fédérale et les communautés, notamment la Communauté française. C'est dès lors par un véritable accord de coopération conclu par les autorités politiques de ces niveaux de pouvoir, faisant l'objet d'un assentiment législatif par les parlements concernés, que cette coopération doit être organisée sur la base de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui dispose en effet comme suit :

« L'État, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi ».

S'agissant des communautés, pareil accord de coopération doit être conclu au niveau de chaque gouvernement, vu la collégialité qui, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, préside à leur fonctionnement, sous réserve des délégations que le gouvernement peut accorder.

Par analogie, l'on notera que la section de législation du Conseil d'État a été saisie d'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', qui a fait l'objet de l'avis 65.628/VR du 9 avril 2019 ²⁹, et

²⁹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65628>.

d'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, qui a fait l'objet de l'avis 65.629/VR du 9 avril 2019 ³⁰. Ces avant-projets sont cependant demeurés lettre morte.

Il résulte de ce qui précède que le décret en projet n'est pas en mesure d'organiser les relations entre les autorités de la Communauté française et celles relevant de l'autorité fédérale, via notamment le « guichet central », le protocole du 22 mai 2019 n'offrant pas, en l'état, un cadre normatif suffisant pour la mise en place de ce dernier.

II. La protection des données à caractère personnel

Par son arrêt n° 33/2022, du 10 mars 2022, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« B.13.1. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des éléments essentiels, les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et 5°) le délai maximal de conservation des données (avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 119) ».

S'agissant des catégories de données traitées, la notion de « données financières », dont il est question à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, de l'avant-projet, est énoncée de manière trop large, un pouvoir excessif étant dès lors conféré au Gouvernement par l'article 15 pour les préciser.

L'avant-projet ne règle expressément l'accès aux données dont les catégories sont énumérées à l'article 14 qu'en ce qui concerne les « catégories de données judiciaires » dont il est question au paragraphe 3 de cette disposition. La phrase introductive de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, énonce que « les services et partenaires visés à l'article 4 sont susceptibles de traiter les catégories de données » y énumérées. Si cette phrase implique également que seuls

³⁰ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65629.pdf>.

ces « services et partenaires » ont accès à ces catégories de données, le dispositif devrait le confirmer de manière expresse. Si, dans le respect des finalités et du principe de proportionnalité, d'autres personnes ou organismes peuvent avoir accès à ces catégories de données, le dispositif devrait le préciser en différenciant, le cas échéant, ces possibilités d'accès selon les catégories de données concernées.

Enfin, conformément au principe de légalité rappelé ci-avant, le Gouvernement ne peut être habilité à arrêter « les durées de conservation maximales des données », comme le fait l'article 15, 2°, *partim*, de l'avant-projet. Cette tâche revient au législateur décréteil.

Par ailleurs, ainsi que l'a observé l'Autorité de protection des données dans son avis 59/2022 donné le 1^{er} avril 2022 sur une version antérieure de l'avant-projet, le fondement de droit européen du traitement des « données de santé » sur la base de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°, est l'article 9, paragraphe 1, h), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : « le RGPD »), qui énonce comme suit la condition selon laquelle, en l'espèce, le traitement ce type de données est admissible :

« h) le traitement est nécessaire aux fins de la médecine préventive ou de la médecine du travail, de l'appréciation de la capacité de travail du travailleur, de diagnostics médicaux, de la prise en charge sanitaire ou sociale, ou de la gestion des systèmes et des services de soins de santé ou de protection sociale sur la base du droit de l'Union, du droit d'un État membre ou en vertu d'un contrat conclu avec un professionnel de la santé et soumis aux conditions et garanties visées au paragraphe 3 ».

Le paragraphe 3 de la même disposition du RGPD dispose que

« [l]es données à caractère personnel visées au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'un traitement aux fins prévues au paragraphe 2, point h), si ces données sont traitées par un professionnel de la santé soumis à une obligation de secret professionnel conformément au droit de l'Union, au droit d'un État membre ou aux règles arrêtées par les organismes nationaux compétents, ou sous sa responsabilité, ou par une autre personne également soumise à une obligation de secret conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ou aux règles arrêtées par les organismes nationaux compétents ».

Le commentaire de l'article 14 devra être complété pour exposer comment le respect de cette dernière règle sera assuré par les organismes appelés à intervenir dans les procédures envisagées.

III. Les principes applicables en matière budgétaire

1. Comme la première phrase de l'article 18 de l'avant-projet le prévoit explicitement en indiquant que le montant qu'elle vise « est inscrit annuellement au budget », les 330.000 euros dont il est question dans cette disposition constituent l'estimation d'une

dépense afférente à l'année budgétaire au sens de l'article 3 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes'.

Elle n'a pas d'autre objet que celui de déterminer, en dépenses, la hauteur du crédit à concurrence duquel des sommes pourront être engagées du chef d'obligations nées ou contractées à charge de la communauté au cours de l'année budgétaire au sens de l'article 4, alinéa 1^{er}, 2^o, a), de la même loi du 16 mai 2003.

Par conséquent, comme cela résulte des articles 3 et 4 de cette loi du 16 mai 2003, la première phrase de l'article 18 de l'avant-projet ne peut figurer qu'« au budget » et non dans un décret matériel puisque, telle qu'elle est conçue, elle ne vise pas, ce qui serait effectivement du ressort du législateur matériel, à créer un droit subjectif au paiement de ce montant ou d'une part de celui-ci que l'avant-projet déterminerait en faveur de bénéficiaires identifiés.

La première phrase de l'article 18 de l'avant-projet sera omise.

2. La seconde phrase de cette disposition doit également être omise car elle constitue une « habilitation de gestion » au sens des articles 8, § 4, 4^o, et 13, alinéa 3, du décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française', articles dont il résulte qu'une telle habilitation doit, en dépenses, être contenue dans « [l]e budget » et donc pas dans un décret matériel.

IV. L'organisation des services gouvernementaux par décret

L'article 4 de l'avant-projet prévoit la désignation d'une personne de référence au sein de l'Administration générale des Maisons de justice.

Comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, en Communauté française, les maisons de justice sont toujours organisées par l'arrêté royal du 13 juin 1999 'portant organisation du Service des maisons de Justice du Ministère de la Justice'.

L'article 5 de l'avant-projet institue le coordinateur du suivi psychosocial, qui, selon la définition contenue à l'article 1^{er}, 9^o, est « un agent de la Communauté française ».

Les articles 6 à 8 prévoient la mise en place d'un comité au sein du ministère de la Communauté française.

La section de législation a rappelé à de nombreuses reprises les principes suivants, notamment dans l'avis 64.133/AG donné le 5 octobre 2018 par son assemblée générale sur un avant-projet de loi 'portant modification de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de Fonction publique' :

« Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle ³¹, l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, combiné avec l'article 37 de celle-ci, établit une règle de répartition des compétences entre le pouvoir législatif fédéral et le pouvoir exécutif fédéral dans l'adoption des règles relatives à la fonction publique fédérale. En l'occurrence, ces dispositions sont le siège d'un pouvoir réglementaire autonome, dans le chef du Roi, pour fixer le statut des personnes visées à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, pouvoir réglementaire autonome dont le corollaire est l'interdiction de principe de toute immixtion du législateur dans la même matière [...].

La compétence exclusive du Roi pour fixer le statut des agents visés à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution connaît certes des exceptions, ainsi que le souligne du reste le texte même de cette disposition. Il en va ainsi, notamment ³², lorsque l'intervention du législateur est expressément requise par la Constitution elle-même, sur l'un ou l'autre point particulier ³³, ou à l'égard de l'une ou l'autre catégorie particulière d'agents ³⁴. L'intervention du législateur est par ailleurs admise ³⁵, à titre d'exception, lorsque la réglementation concerne des questions qui touchent aux droits fondamentaux, en ce compris ceux des membres du personnel visés à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, ou à l'article 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui,

³¹ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : En doctrine, voir notamment : M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 541-543 ; M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 523-524 ; A.-L. DURVIAUX, *Droit de la fonction publique*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 78 ; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS et T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2015, vol. 2, pp. 886-887 et les nombreuses références citées.

³² Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voir, p. ex., s'agissant de la création au sein de l'administration générale d'un « Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides » qui est appelé à prendre des décisions ou à émettre des avis en toute indépendance et sur lequel le Ministre n'exerce pas un pouvoir hiérarchique, l'avis n° 17.474/9 du 3 novembre 1986 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 14 juillet 1987 'apportant des modifications, en ce qui concerne notamment les réfugiés, à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', *Doc. parl.*, Chambre, 1986-1987, n° 689/1 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/17474.pdf>).

³³ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Voir : s'agissant des conditions de nationalité pour l'accès aux emplois publics, les articles 8 et 10 de la Constitution ; s'agissant de régler l'emploi des langues en matière administrative, les articles 30 et 127 de la Constitution ; s'agissant d'accorder des pensions, l'article 179 de la Constitution.

³⁴ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir : s'agissant du service de police intégré, structuré à deux niveaux, l'article 184 de la Constitution ; s'agissant de l'armée, l'article 182 de la Constitution.

³⁵ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Voir : l'avis n° 44.742/4 donné le 9 juillet 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination', p. 26 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44742.pdf>) ; l'avis n° 39.682/1 donné le 31 janvier 2006 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant participation proportionnelle sur le marché de l'emploi', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-138/2 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/39682.pdf>) ; l'avis n° 50.313/2 donné le 10 octobre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 19 mars 2012 'visant à lutter contre certaines formes de discrimination' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50313.pdf>).

s'agissant des agents des Communautés et Régions, en constitue le pendant ³⁶. L'intervention du législateur peut également être admise lorsqu'elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles ³⁷ » ³⁸.

L'avant-projet examiné ne rencontre aucune des conditions qui permettent au législateur d'intervenir dans la compétence réservée au Gouvernement, énoncées par l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui confère un pouvoir réglementaire autonome au Gouvernement pour organiser son administration.

Les articles 4 à 8 doivent dès lors faire l'objet d'un arrêté du Gouvernement et l'avant-projet doit être revu afin de ne pas interférer dans le pouvoir autonome du Gouvernement en la matière.

V. Conclusion

Additionnées, les observations qui précèdent appellent un réexamen complet de l'avant-projet de décret, qui ne sera dès lors pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

³⁶ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : B. WEEKERS, "Personeel en organisatie", in G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN (éd.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Bruges, die Keure, 2003, p. 32.

³⁷ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Voir l'avis n° 17.058/8 du 15 janvier 1986 sur une proposition de loi 'abrogeant l'arrêté royal du 14 janvier 1969, relatif à des primes de production en faveur des ingénieurs civils du Ministère des Travaux publics', *Doc. parl.*, Chambre, 1985-86, n° 50/2 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/17058.pdf>).

³⁸ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64133>.