



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.470/16
van 11 maart 2024

avis 75.470/16
du 11 mars 2024

over

sur

een voorontwerp van wet en
een voorontwerp van decreet
van de Duitstalige
Gemeenschap 'houdende
goedkeuring van het
Samenwerkingsakkoord tussen
de Federale Staat en de
Duitstalige Gemeenschap
inzake slachtofferzorg'

un avant-projet de loi et un
avant-projet de décret de la
communauté germanophone
'portant assentiment à l'accord
de coopération entre l'État
fédéral et la Communauté
germanophone en matière
d'assistance aux victimes'

Op 26 januari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister-president van de Duitstalige Gemeenschap en Minister van Lokale Besturen en Financiën en de Minister van Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet en een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘houdende goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Duitstalige Gemeenschap inzake slachtofferzorg’.

De voorontwerpen zijn door de zestiende kamer onderzocht op 5 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 maart 2024.

*

Le 26 janvier 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice, la Ministre de l'Intérieur, le Ministre-président et Ministre des Pouvoirs locaux et des Finances de la Communauté germanophone et le Ministre de la Santé et des Affaires sociales, de l'Aménagement du territoire et du Logement de la Communauté germanophone, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi et un avant-projet de décret de la Communauté germanophone ‘portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté germanophone en matière d'assistance aux victimes’.

Les avant-projets ont été examinés par la seizième chambre le 5 mars 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mars 2024.

*

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

STREKKING VAN DE VOORONTWERPEN EN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

2. De om advies voorgelegde voorontwerpen van federale wet en decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekken ertoe om instemming te verlenen aan het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Duitstalige Gemeenschap ‘inzake slachtofferzorg’.

Het samenwerkingsakkoord, waarmee de federale Staat en de Duitstalige Gemeenschap beogen in te stemmen, is erop gericht het protocolakkoord van 5 juni 2009 ‘tussen de Staat en de Duitstalige Gemeenschap inzake slachtofferzorg’ (artikel 12 van het samenwerkingsakkoord) te vervangen.² Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord bevat definities. Artikel 2 bepaalt dat de structurele samenwerking zoals beschreven in het samenwerkingsakkoord geen afbreuk doet aan de samenwerkingsverbanden met andere diensten voor slachtofferzorg. De opdeling van de taken en bevoegdheden tussen de federale Staat en de Duitstalige Gemeenschap wordt verduidelijkt in de artikelen 3 tot 8 van het samenwerkingsakkoord. Verder wordt voorzien in structureel overleg via een arrondissementele raad voor slachtofferbeleid (artikel 9) en een welzijnsteam slachtofferzorg (artikel 10). Artikel 11 van het samenwerkingsakkoord regelt de budgettaire gevolgen.

Artikel 13 regelt de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord, alsook de mogelijkheid tot evaluatie en opzegging ervan.

ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN VAN WET EN DECREET

3. Het opschrift en de tekst van het voorontwerp van wet en van het voorontwerp van decreet moeten worden vervolledigd met de datum van het samenwerkingsakkoord.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 2

4. De zinsnede “op het grondgebied van het Duitse taalgebied” (“sur le territoire de la région de langue allemande”; “im Gebiet des deutschen Sprachraums”) is dubbelop en dient te

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

² Over het protocolakkoord van 5 juni 2009 is de Raad van State, afdeling Wetgeving niet om advies verzocht.

worden vervangen door “in het Duitse taalgebied” (“dans la région de la langue allemande”; “im deutschen Sprachgebiet”).

Artikel 6

5. Overeenkomstig artikel 6, 2°, van het samenwerkingsakkoord voert de federale Staat een beleid dat waarborgt dat “de *magistraten* en de personeelsleden van de parketten en rechtbanken” de slachtoffers informatie verstrekken over hun positie en hun rechten in de gerechtelijke procedure, het verloop van de strafrechtspleging, de eventuele strafuitvoering door de dader van de feiten en de mogelijkheden om herstel te bekomen van de geleden schade. Nieuw in vergelijking met het vigerende artikel 7, 2°, van het protocolakkoord van 5 juni 2009 is de uitbreiding van deze informatieverplichting tot de magistraten.

5.1. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar artikel 3*bis* van de voorafgaande titel bij het Wetboek van Strafvordering en de gemeenschappelijke omzendbrief nr. 16/2012 van de minister van Justitie en van het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep ‘betreffende het slachtofferonthaal op parketten en rechtbanken’.³ Deze omzendbrief is gericht tot de leden van het openbaar ministerie, de leden van de griffies van de hoven en rechtbanken en van de parketsecretariaten, alsook tot de leden van het Directoraat-generaal Justitiehuisen. Voor zover de omzendbrief de tussenkomst van de justitieassistenten in gerechtelijke dossiers verduidelijkt, wordt deze eveneens ter informatie meegedeeld ter attentie van de magistraten van de zetel.⁴

5.2. Gelet op die omzendbrief nr. 16/2012, lijkt het niet de bedoeling om ook aan magistraten van de zetel taken van informatieverschaffing toe te bedelen. In die lezing rijst geen probleem in het licht van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, zoals gewaarborgd door artikel 151 van de Grondwet, artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Het verdient, mede ter wille van de rechtszekerheid, evenwel aanbeveling om dit duidelijker tot uiting te brengen in de tekst van het samenwerkingsakkoord, of toch minstens in de memorie van toelichting.⁵

³ De omzendbrief kan digitaal worden geraadpleegd via de hiernavolgende link: <https://www.om-mp.be/nl/omzendbrieven>.

⁴ Omzendbrief nr. 16/2012, 11.

⁵ Vgl. ook met het ontworpen samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘inzake slachtofferzorg’ (waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 28 september 2023 de adviezen 74.193/VR en 74.197/VR heeft uitgebracht), waar zowel in de tekst van het samenwerkingsakkoord als in de memorie van toelichting meermaals wordt geduïd dat de informatieverplichting in hoofde van de magistraten en de griffiers geen afbreuk mag doen aan hun onafhankelijkheid.

Artikel 7

6. In artikel 7, 1°, van het samenwerkingsakkoord dient de zinsnede “de contactpersonen vermeld in de artikelen 6, 3°, en 7, 6°,” te worden vervangen door “de contactpersonen vermeld in de artikelen 5, 3°, en 6, 6°,”.

Artikel 8

7. In de inleidende zin dient de zinsnede “Onverminderd de toepassing van de artikelen 6 tot 8” te worden vervangen door de zinsnede “Onverminderd de toepassing van de artikelen 5 tot 7”.

8. Overeenkomstig artikel 8, 1°, b), eerste en tweede streepje, van het samenwerkingsakkoord kunnen slachtoffers van gewelddaden met hun akkoord worden doorverwezen doordat de politieambtenaar contact opneemt met de dienst politionele slachtofferbejegening, of doordat de dienst politionele slachtofferbejegening middels het doorverwijzingsformulier contact opneemt met de gespecialiseerde dienst slachtofferhulp. Daarbij worden persoonsgegevens van het slachtoffer gedeeld, alsook gegevens waaruit dergelijke persoonsgegevens kunnen worden afgeleid (zo deelt men conform de doorverwijzingsformulieren als bijlage de naam, telefoonnummer, geboortedatum, een omschrijving van de feiten met betrekking tot het slachtoffer en de urgentie van de toestand van het slachtoffer).

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, en ter zake voorziet in het formeel wettelijkheidsbeginsel, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn. Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” voor de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn zowel de Raad van State, afdeling Wetgeving, als het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁶

Niet alle essentiële elementen worden op afdoende wijze geregeld in het samenwerkingsakkoord. In het bijzonder blijkt dat niet in een maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens wordt voorzien. Het samenwerkingsakkoord moet in het licht daarvan worden

⁶ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opm. 101; GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

aangevuld. Dat kan eventueel ook door verwijzing naar de interne regelgeving van de partijen, op voorwaarde dat daarin daadwerkelijk adequate bewaartermijnen worden vastgelegd.⁷

Artikel 13

9. Het eerste lid van artikel 13 van het samenwerkingsakkoord bevestigt slechts de algemene regeling voor de inwerkingtreding van samenwerkingsakkoorden zoals die volgt uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Dat is overbodig, zodat die bepaling beter wordt weggelaten.

*

⁷ Zie in die zin adv.RvS 74.193/VR van 28 september 2023 over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg’, opm. 12.2.

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 juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DES AVANT-PROJETS ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

2. Les avant-projets de loi fédérale et de décret de la Communauté germanophone soumis pour avis ont pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté germanophone 'en matière d'assistance aux victimes'.

L'accord de coopération, auquel l'État fédéral et la Communauté germanophone entendent donner assentiment, vise à remplacer le protocole d'accord du 5 juin 2009 'entre l'État et la Communauté germanophone en matière d'assistance aux victimes' (article 12 de l'accord de coopération) ². L'article 1^{er} de l'accord de coopération contient des définitions. L'article 2 prévoit que la coopération structurelle telle qu'elle est décrite dans l'accord de coopération ne porte pas atteinte à toute forme de collaboration avec d'autres services d'assistance aux victimes. La répartition des missions et compétences entre l'État fédéral et la Communauté germanophone est précisée aux articles 3 à 8 de l'accord de coopération. Par ailleurs, une concertation structurelle est prévue par le biais d'un conseil d'arrondissement pour une politique en faveur des victimes (article 9) et d'une équipe psychosociale d'assistance aux victimes (article 10). L'article 11 de l'accord de coopération règle les implications budgétaires.

L'article 13 règle l'entrée en vigueur de l'accord de coopération, ainsi que la possibilité de l'évaluer et de le dénoncer.

EXAMEN DES AVANT-PROJETS DE LOI ET DE DÉCRET

3. On complétera l'intitulé et le texte de l'avant-projet de loi et de l'avant-projet de décret par la date de l'accord de coopération.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 2

4. Le segment de phrase « sur le territoire de la région de langue allemande » (« op het grondgebied van het Duitse taalgebied » ; « im Gebiet des deutschen Sprachraums ») est redondant et doit être remplacé par « dans la région de langue allemande » (« in het Duitse taalgebied »; « im deutschen Sprachgebiet »).

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

² Le protocole d'accord du 5 juin 2009 n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

Article 6

5. Conformément à l'article 6, 2°, de l'accord de coopération, l'État fédéral mène une politique qui garantit que « les *magistrats* ainsi que les membres du personnel des parquets et tribunaux » fournissent aux victimes l'information concernant leur position et leurs droits au sein de la procédure judiciaire, le déroulement de la procédure pénale, l'exécution éventuelle de la peine par l'auteur des faits et les possibilités d'obtenir réparation du dommage subi. Ce qui est neuf par rapport à l'article 7, 2°, en vigueur, du protocole d'accord du 5 juin 2009, c'est l'extension de ce devoir d'information aux magistrats.

5.1. L'exposé des motifs renvoie à l'article 3bis du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle et à la circulaire commune n° 16/2012 du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel 'relative à l'accueil des victimes au sein des parquets et des tribunaux' ³. Cette circulaire s'adresse aux membres du ministère public, aux membres des greffes des cours et tribunaux et des secrétariats des parquets, ainsi qu'aux membres de la Direction générale Maisons de justice. Dans la mesure où elle précise notamment l'intervention des assistants de justice dans des dossiers judiciaires, elle est également adressée pour information à l'attention des magistrats du siège ⁴.

5.2. Compte tenu de cette circulaire n° 16/2012, l'intention ne semble pas être de confier des missions de communication d'informations aux magistrats du siège également. Cette interprétation ne soulève pas de problème au regard de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire, garanties par l'article 151 de la Constitution, l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Par souci de sécurité juridique notamment, il est toutefois recommandé d'exprimer ce point plus clairement dans le texte de l'accord de coopération, ou à tout le moins dans l'exposé des motifs ⁵.

Article 7

6. À l'article 7, 1°, de l'accord de coopération, on remplacera le segment de phrase « aux personnes de contact mentionnées aux articles 6, 3°, et 7, 6°, » par « aux personnes de contact mentionnées aux articles 5, 3°, et 6, 6°, ».

³ La circulaire peut être consultée en ligne via le lien suivant : <https://www.om-mp.be/fr/savoir-plus/circulaires>.

⁴ Circulaire n° 16/2012, p. 11.

⁵ Comp. aussi avec l'accord de coopération en projet entre l'État fédéral et la Communauté flamande 'en matière d'assistance aux victimes' (sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 28 septembre 2023 les avis 74.193/VR et 74.197/VR), dont aussi bien le texte de l'accord de coopération que l'exposé des motifs indiquent à plusieurs reprises que l'obligation d'information dans le chef des magistrats et des greffiers ne peut pas porter atteinte à leur indépendance.

Article 8

7. Dans la phrase introductive, il y a lieu de remplacer le segment de phrase « Sans préjudice de l'application des articles 6 à 8 » par le segment de phrase « Sans préjudice de l'application des articles 5 à 7 ».

8. Conformément à l'article 8, 1°, b), premier et deuxième tirets, de l'accord de coopération, les victimes d'actes de violence peuvent, moyennant leur accord, être renvoyées par l'intermédiaire du fonctionnaire de police qui prend contact avec le service d'assistance policière aux victimes, ou par l'intermédiaire du service d'assistance policière aux victimes qui prend contact avec le service spécialisé d'aide aux victimes en complétant le formulaire de renvoi. Dans ce cadre, des données à caractère personnel de la victime sont partagées, ainsi que des informations qui permettent de déduire de telles données à caractère personnel (ainsi, conformément aux formulaires de renvoi, on communique en annexe le nom, le numéro de téléphone, la date de naissance, une description des faits en lien avec la victime et l'urgence par rapport à l'état de la victime).

En réservant 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, l'article 22 de la Constitution, en tant qu'il consacre le principe de légalité formelle en la matière, garantit 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 porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur. Par conséquent, les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, tant le Conseil d'État, section de législation, que la Cour constitutionnelle considèrent que, 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 ⁶.

Les éléments essentiels ne sont pas tous réglés de manière satisfaisante dans l'accord de coopération. Il s'avère plus particulièrement qu'aucun délai maximal de conservation des données n'est prévu. On complètera l'accord de coopération à la lumière de ce qui précède. Cela peut éventuellement se faire en renvoyant à la réglementation interne des parties, à condition que des délais de conservation adéquats y soient effectivement définis ⁷.

⁶ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101 ; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

⁷ Voir en ce sens l'avis C.E. 74.193/VR du 28 septembre 2023 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg', obs. 12.2.

Article 13

9. L'alinéa 1^{er} de l'article 13 de l'accord de coopération ne fait que confirmer le régime général d'entrée en vigueur des accords de coopération tel qu'il découle de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Cette confirmation est superflue, de sorte qu'il vaudrait mieux omettre cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC