



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.735/16
van 15 mei 2024

avis 75.735/16
du 15 mai 2024

over

sur

een voorontwerp van wet en
een voorontwerp van decreet
van de Duitstalige
Gemeenschap ‘zur Billigung
des
Zusammenarbeitsabkommens
zwischen dem Föderalstaat
und der Deutschsprachigen
Gemeinschaft über die
Begleitung und Behandlung
von Sexualstraftätern’

un avant-projet de loi et un
avant-projet de décret de la
Communauté germanophone
‘zur Billigung des
Zusammenarbeitsabkommens
zwischen dem Föderalstaat
und der Deutschsprachigen
Gemeinschaft über die
Begleitung und Behandlung
von Sexualstraftätern’

Op 27 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Viceminister-president, Minister van Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting, de Minister-President, Minister van Lokale Besturen en Financiën en de Minister van Justitie 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 ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Begleitung und Behandlung von Sexualstraftätern’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 2 april 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Peter SCHOLLEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 mei 2024.

*

Le 27 février 2024, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le vice-ministre-Président, ministre de la Santé et des Affaires Sociales, de l’Aménagement du Territoire et du Logement, le ministre-Président, ministre des Pouvoirs locaux et des Finances et le ministre de la Justice 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 ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen dem Föderalstaat und der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Begleitung und Behandlung von Sexualstraftätern’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 2 avril 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Peter SCHOLLEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Toon MOONEN, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mai 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 stellers van de handelingen, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. De voor advies voorgelegde voorontwerpen van wet en van decreet van de Duitstalige Gemeenschap strekken tot instemming met een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Duitstalige Gemeenschap ‘inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik’.

Zoals een aantal andere samenwerkingsakkoorden over deze aangelegenheid² strekt het ontworpen samenwerkingsakkoord tot het regelen van de samenwerking van de verschillende betrokken overheden met betrekking tot de begeleiding en psychologische en sociale behandeling van daders en verdachten van seksuele misdrijven (hierna: DSM's) in het kader van verschillende wettelijke regelingen die strekken tot de opvolging van deze doelgroep binnen een gerechtelijk kader (zie artikel 2 van het ontworpen samenwerkingsakkoord). Daartoe wordt voorzien in de oprichting van twee soorten gespecialiseerde teams, die instaan voor de begeleiding en behandeling van DSM's. Het gaat met name om ‘psychosociale teams’ die werkzaam zijn binnen de gesloten setting van de penitentiaire inrichtingen en de inrichtingen en afdelingen tot bescherming van de maatschappij, en ‘teams voor de opvolging van DSM's’³, die externe teams zijn gespecialiseerd in de ambulante extrapenitentiaire behandeling en begeleiding. De psychosociale teams worden ingericht door de minister van Justitie in federale instellingen (zie artikel 3 van het ontworpen samenwerkingsakkoord), terwijl de teams voor de opvolging van DSM's voor een aantal taken worden gesubsidieerd door de minister van Justitie en voor een aantal andere taken door de minister van Gezondheid van de Duitstalige Gemeenschap (zie artikel 5 van het ontworpen samenwerkingsakkoord). Ook wordt voorzien in de subsidiëring door de minister van Justitie van een ‘deskundige’, die onder meer de teams voor de opvolging van DSM's ondersteunt, hun wetenschappelijke informatie verstrekt en bijdraagt tot de organisatie van specifieke opleidingen ten behoeve van en in overleg met die teams (zie artikel 4 van het ontworpen samenwerkingsakkoord), en wordt er aan de justitieassistenten een cruciale rol toebedeeld in de opvolging van de individuele DSM's en als informatieknoppunt tussen alle bij de begeleiding of

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

² Zie de samenwerkingsakkoorden van 8 oktober 1998 tussen de federale Staat en het Waalse Gewest, van 8 oktober 1998 tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en van 13 april 1999 tussen de federale Staat, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie, telkens ‘inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik’. De Duitstalige Gemeenschap sloot zich aan bij het samenwerkingsakkoord met het Waalse Gewest en voegde twee centra voor geestelijke gezondheidszorg toe aan het Waalse netwerk van begeleidings/behandelingscentra (zie *Parl.St.* Senaat 1998-99, nr. 1-1166/2, 24).

³ Zie echter opmerking 12, waaruit blijkt dat er slechts één zo'n team zal worden opgericht.

behandeling betrokken diensten en gerechtelijke overheden (zie artikel 6 van het ontworpen samenwerkingsakkoord).

BEVOEGDHEID

3. Krachtens artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken.⁴ Essentieel is dat bevoegdheden samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het samenwerkingsakkoord of een onderdeel ervan betrokken partij veronderstelt. Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92*bis* voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben.⁵

Ook moet rekening gehouden worden met het financieel federalisme, dat één van de grondbeginselen van de Belgische staatshervorming uitmaakt, en dat inhoudt dat de bevoegdheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten om uitgaven te doen in het raam van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk is van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd,

⁴ *Parl.St.* Senaat 1988, nr. 405/2, 47.

⁵ GwH 3 maart 1994, nr. 17/1994, B.5.3; GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2; GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12. Zie ook GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.3.2, en de vaste adviespraktijk van de Raad van State, onder meer: adv.RvS 45.614/AV van 13 januari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 december 2009 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord [van 28 mei 2009] tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoelageregeling’, opmerking 2.2.2; adv.RvS 52.324/AV/4-52.325/AV/4 van 4 en 14 januari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 ‘portant assentiment à l’accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l’enfant’, opmerking 3; adv.RvS 61.302/VR van 18 mei 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 1 december 2017 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt’, opmerking 4.1; adv.RvS 63.949/VR/V van 31 juli 2018 over een voorontwerp van ordonnantie van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 20 november 2017 tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden voor het coördineren van de gegevensverwerking in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen’, opmerking 4.4.

onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.⁶

4. Er bestaat in beginsel geen bezwaar tegen het sluiten van asymmetrische samenwerkingsakkoorden of het aangaan van een asymmetrische samenwerking⁷. Er is dus, vanuit het oogpunt van de regels inzake bevoegdheidsverdeling, als dusdanig geen bezwaar tegen het feit dat alleen de federale Staat en de Duitstalige Gemeenschap bij het voorliggende samenwerkingsakkoord worden betrokken.

Wel moet de federale Staat bij de uitwerking van de samenwerking rekening houden met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en van federale loyaliteit. Dat betekent dat de federale Staat op het stuk van de samenwerking de drie gemeenschappen (alsook het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien het gaat om gemeenschapsbevoegdheden die aan hen zijn overgedragen) zo moet behandelen dat de afstemming op het beleid van de federale Staat ten goede kan komen aan de instellingen die onder elke entiteit ressorteren, en dientengevolge ook aan de personen ten dienste van wie die instellingen staan. De federale Staat dient dan ook alles in het werk te stellen om tot een samenwerking te komen met de verschillende overheden die ter zake bevoegd zijn, met als doel dat personen niet, of zo weinig mogelijk, verschillend worden behandeld vanwege een asymmetrie in de aangegane samenwerkingen.⁸

In dat verband is het relevant dat op dit moment ook voorbereidingen worden getroffen voor de actualisatie van de bestaande samenwerkingsakkoorden over de problematiek van de DSM's, hetgeen onder meer tot uiting komt in de voorontwerpen van wet en decreet 'houdende [instemming met] het [samenwerkingsakkoord] tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap en [het] Waalse Gewest inzake de begeleiding en behandeling van daders van

⁶ Zie adv.RvS 26.248/1 van 1 april 1997 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 18 juli 1997 'tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de Federale wetenschappelijke instellingen', opmerking 2.1; adv.RvS 47.354/1/3 van 29 oktober 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 december 2009 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010', 16; adv.RvS 50.972/3 van 23 februari 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2012 'tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de vaststelling van een rentesubsidie voor de leningen toegestaan aan de Lokale Entiteiten die een overeenkomst hebben gesloten met het Fonds ter reductie van de globale energiekost', voetnoot 5.

⁷ Adv.RvS 61.026/VR van 5 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 juni 2017 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot het beheer van de dienst voor de regularisatie van gewestelijke belastingen en niet uitsplitsbare fiscaal verjaarde kapitalen en de oprichting van een regularisatiesysteem van niet uitsplitsbare fiscaal verjaarde kapitalen en het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid en het Vlaamse Gewest met betrekking tot de regularisatie van niet uitsplitsbare bedragen'.

⁸ Zie in dezelfde zin adv.RvS 73.972/VR van 28 september 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 december 2023 'betreffende de organisatie van de ambulante sector en de eerste lijn voor welzijn en gezondheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad' en adv.RvS 68.632/1 van 29 januari 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 2 december 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 juni 2021 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over de afstemming van het arbeidsmarktbeleid, opleiding, vorming en de bevordering van de mobiliteit van werkzoekenden'.

seksueel misbruik’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 75.409/VR van 1 maart 2024 heeft verleend.

5.1. Naar aanleiding van een vernietigingsberoep dat werd ingesteld tegen de instemmingsakten met de samenwerkingsakkoorden die de federale Staat op 8 oktober 1998 sloot omtrent de problematiek van de DSM’s met het Waalse Gewest en met de Vlaamse Gemeenschap, heeft het Grondwettelijk Hof zich als volgt uitgesproken over de bevoegdheidsverdeling in dit verband:

“B.3.4. Uit de analyse van de inhoud van de eigenlijke samenwerkingsakkoorden (B.1.2 en B.1.3) volgt dat het op het getouw gezette samenwerkingsbeleid voor de federale overheid geenszins een afstand inhoudt van haar exclusieve bevoegdheden op strafrechtelijk vlak, noch wat betreft seksuele delinquentie, noch inzake de uitvoering van de straffen. Die akkoorden wijzigen immers geenszins de bevoegdheden van de federale overheid ten aanzien van de vaststelling van de misdrijven en de sancties in verband met seksueel misbruik, noch haar bevoegdheden in verband met de voorwaardelijke invrijheidstelling van de gedetineerde of nog inzake de bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers. De gespecialiseerde psychosociale teams die bij de betwiste akkoorden zijn opgericht in strafinrichtingen en instellingen of afdelingen tot bescherming van de maatschappij, blijven immers onder de exclusieve bevoegdheid van de Minister van Justitie. De steuncentra of de gespecialiseerde voorzieningen die onder het gezag vallen van de Vlaamse ministers die bevoegd zijn voor het gezondheidsbeleid of de bijstand aan personen, en de gespecialiseerde gezondheidsteams die onder de bevoegdheid vallen van de Waalse Minister van Gezondheid, kunnen slechts instaan voor de extrapenitentiaire begeleiding of behandeling van daders van seksuele misdrijven, of, in voorkomend geval, een advies verlenen inzake diagnose en mogelijkheden van behandeling van de daders van seksuele misdrijven die zijn opgesloten of ten aanzien van wie een maatregel tot bescherming van de maatschappij is genomen. In dat geval moeten zij de bevoegdheden van de gespecialiseerde psychosociale teams in de strafinrichtingen en de instellingen of afdelingen tot bescherming van de maatschappij in acht nemen (artikel 9, 1°, van de beide samenwerkingsakkoorden).

B.3.5. Uit wat voorafgaat volgt dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij betoogt, de federale overheid geen afstand van haar exclusieve bevoegdheden heeft gedaan, noch op het gebied van de uitvoering van de straffen, noch op strafrechtelijk vlak. De samenwerkingsakkoorden hebben enkel tot doel om, overeenkomstig het voormelde artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, een gecoördineerd beleid in werking te stellen met het oog op de behandeling en de begeleiding van de seksuele delinquenten, een beleid dat, wat het strafrechtelijk aspect ervan betreft, onder de exclusieve bevoegdheid van de federale Staat valt en, onder voorbehoud van wat zal worden onderzocht in het tweede middel, gedeeltelijk onder de eigen bevoegdheden valt die inzake het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen aan de gemeenschappen zijn toegekend, in het bijzonder bij artikel 5, § 1, I, 1°, en II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Daaruit volgt dat de artikelen 39, 127, 128 en 134 van de Grondwet niet geschonden zijn. Overigens, in zoverre het middel is afgeleid uit de schending van artikel 35 van de Grondwet, kan het niet worden aangenomen, aangezien die bepaling niet in werking is getreden.

[...]

B.5.3. Artikel 7 van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en het Waalse Gewest draagt de Waalse Minister van Gezondheid op een netwerk te erkennen van gespecialiseerde gezondheidsteams die minstens aan de in artikel 8 bepaalde criteria beantwoorden. Zowel uit de benaming van die teams als uit de opdrachten die zij moeten vervullen blijkt dat het niet gaat om sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie, zoals bedoeld in artikel 5, § 1, II, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, maar om een vorm van zorgverstrekking die kan worden ingepast in artikel 5, § 1, I, 1°, van de voormelde bijzondere wet en, voor zover de begeleiding waarin de samenwerkingsakkoorden voorzien ruimer is dan de medische aspecten, een vorm van bijstand aan personen in nood die kan worden ingepast in artikel 5, § 1, II, 2°, van dezelfde bijzondere wet. Bijgevolg betreft het een aangelegenheid die met toepassing van artikel 3 van het decreet II van 22 juli 1993 naar het Waalse Gewest is overgedragen wat het Franse taalgebied betreft.”⁹

5.2. De vraag rijst of artikel 5, eerste lid, 1°, van het ontworpen samenwerkingsakkoord, waarin wordt bepaald dat de minister van Justitie zal instaan voor de subsidiëring van de teams voor opvolging van DSM's om, met respect voor de bevoegdheden van de psychosociale teams in gevangenissen en welzijnsinstellingen, op verzoek van een bevoegde overheid advies te verstrekken, in overeenstemming is met de genoemde beginselen.¹⁰ Gelet op het beginsel van het financieel federalisme staat het immers niet aan de federale overheid om een taak te financieren die behoort tot de bevoegdheden van de gemeenschappen. Daarover om toelichting gevraagd, antwoordden de gemachtigden:

“De adviezen worden meestal opgesteld op bevel van een rechter. Het is dus een federaal onderzoek dat moet worden uitgevoerd door een Gemeenschap/Gewest in de juiste taal.

In de Duitstalige Gemeenschap dient nog steeds als rechtsgrondslag *het koninklijk besluit van 20 maart 1975 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor geestelijke gezondheidszorg*. Het team voor opvolging van DSM's is dus bevoegd om bepaalde gezondheidsbevoegdheden uit te voeren, zoals het opstellen van adviezen, maar de taak blijft een federale verantwoordelijkheid.

Betrekkelijk de adviesverstrekking is er dus geen vermenging van de bevoegdheden. De Duitstalige Gemeenschap zorgt ervoor dat adviezen in het Duits worden opgesteld en de federale overheid subsidieert deze taak.

Gezien de kleine omvang van de Duitstalige Gemeenschap is er slechts één structuur voor evaluatie en begeleiding. Maar er blijft een duidelijke scheiding tussen de verantwoordelijkheden van de federale overheid en de Duitstalige Gemeenschap. De adviesverstrekking in de Duitstalige Gemeenschap is dus vergelijkbaar met de taken van de waalse UPPL (*Unité de Psychopathologie Légale*), het steuncentrum dat financieel wordt ondersteund door de federale overheid. Er is geen dergelijk steuncentrum in de Duitstalige Gemeenschap, maar wel een centrum voor behandeling en therapie genaamd 'BTZ', dat het team ter beschikking stelt.

⁹ Zie GwH 13 juli 2001, nr. 101/2001.

¹⁰ Deze taak wordt in artikel 9, 1°, van de samenwerkingsakkoorden van 8 oktober 1998 toegewezen aan de teams van de gemeenschappen, net als in artikel 5, rubriek 'Taken van de gespecialiseerde gezondheidsteams', 1°, van het voormelde ontworpen nieuwe samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest.

Als suggestie kan artikel 5 in tweeën worden gesplitst, zodat de verantwoordelijkheden en financiering van de federale overheid en de Duitstalige Gemeenschap duidelijker worden gescheiden.”

Dat antwoord kan niet overtuigen. Zoals de gemachtigden aangeven, treden de teams voor de opvolging van DSM's bij de adviesverlening in de zin van artikel 5, eerste lid, 1°, van het ontworpen samenwerkingsakkoord op in het kader van de bevoegdheden van de gemeenschappen. De taak van adviesverlening door die teams dient dan ook te worden gefinancierd door de Duitstalige Gemeenschap.

5.3. Dezelfde conclusie dringt zich op met betrekking tot het financieren van de in artikel 5, eerste lid, 4°, van het ontworpen samenwerkingsakkoord bedoelde opdracht van het opstellen van een diagnostiek en het verwezenlijken van een behandeling (zie opmerking 16).

6. In artikel 4 van het ontworpen samenwerkingsakkoord verbindt de minister van Justitie zich ertoe om een deskundige te subsidiëren die met een aantal taken wordt belast, waaronder het ondersteunen van de justitieassistenten.¹¹ De vraag rijst of die deskundige niet beschouwd moet worden als een instantie die taken uitvoert in verband met zowel de federale als de gemeenschapsbevoegdheden, zodat een gemengde financiering zich opdringt.¹² Gevraagd hoe de financiering van de deskundige zal verlopen, antwoordden de gemachtigden:

“De deskundige zal alleen taken op zich nemen die onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid vallen (artikel 5, eerste lid).

Een voorbeeld: Een gerechtelijk bevel vereist een advies over een vermoedelijke DSM. Het BTZ resp. Het team voor de opvolging van DSM's krijgt deze opdracht, maar het moet doorverwijzen naar een externe deskundige, aangezien de expertise voor adviesverstrekking niet binnen het team ligt. De deskundige stuurt dan een factuur naar het team, dat ze doorstuurt naar de FOD. De arbeidsrelatie tussen het BTZ en de deskundige wordt gedetailleerd beschreven in een contract.”

Bevraagd over de ondersteuning die de deskundige zou bieden aan de justitieassistenten werd daar door de gemachtigden aan toegevoegd:

“Dans l'accord qui nous concerne ici, il me semble que la seule mention qui reste est dans l'article 4 et concerne la mise à disposition d'informations (ces centres bénéficiant régulièrement d'une bibliothèque avec revues et ouvrages scientifiques, des présentations effectuées en colloque etc etc). Il nous semblait que cette mention de mise à disposition pouvait être maintenue car elle n'implique aucun coût spécifique.

Mais afin d'être clair et de bien séparer les missions de chacun, cette mention aux assistants de Justice pourrait être supprimée.”

¹¹ Anders dan in de Nederlandse en Franse tekst van het ontworpen samenwerkingsakkoord worden de justitieassistenten in de Duitse tekst niet alleen in punt 2°, maar ook in punt 3° van artikel 4 vermeld. De gemachtigden bevestigden dat dit een vergissing betreft en dat de vermelding van de justitieassistenten zal worden weggelaten in artikel 4, 3°, van de Duitse tekst.

¹² Zie wat deze kwestie betreft in het ontworpen nieuwe samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest, adv.RvS 75.409/VR van 1 maart 2024, opmerking 2 van het deel 'Bevoegdheid'.

Waar de taak met betrekking tot het verstrekken van wetenschappelijke informatie aan de justitieassistenten inderdaad kan worden weggelaten, blijkt de ondersteuning die de deskundige biedt in het door de gemachtigden gegeven voorbeeld betrekking te hebben op de adviestaak van de teams voor de opvolging van DSM's, waarvan hierboven werd vastgesteld dat die tot de gemeenschapsbevoegdheden behoort, en dat die adviestaak zelfs volledig zou kunnen worden doorgegeven aan de deskundige.

Vermits de extrapenitentiaire behandeling tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoort, kan het standpunt van de gemachtigden dat de deskundige enkel optreedt in de uitvoering van federale bevoegdheden niet worden bijgetreden. De stellers van het samenwerkingsakkoord moeten de taakstelling van de deskundige dan ook aan een bijkomend onderzoek onderwerpen en zodanig afbakenen dat niet getreden wordt op de bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap.

7. Gevraagd hoe de bij wijze van overgangsmaatregel door de federale overheid in artikel 10, § 2, van het ontworpen samenwerkingsakkoord opgenomen financiële engagements verantwoord kunnen worden in het licht van het financieel federalisme, antwoordden de gemachtigden als volgt:

“Op dit moment is er noch een structuur, noch de nodige logistiek of materiaal om de taken van dit samenwerkingsakkoord te kunnen garanderen, in het bijzonder de adviesverstrekking. Maar deze bestaan al in de andere gemeenschappen/gewesten.

Het is dan ook aan de FOD om ervoor te zorgen dat deze expertise zo snel mogelijk wordt opgebouwd in de Duitstalige Gemeenschap. Anders kunnen deze taken niet gegarandeerd worden.

Het is dus geen schending van het financieel federalisme als de overgangsregeling dient om de basiscapaciteit van het BTZ op te bouwen om de taken van de FOD gedeeltelijk te kunnen garanderen.”

In artikel 5, eerste lid, 3° en 5°, van de samenwerkingsakkoorden van 1998¹³ werd het verstrekken van logistieke steun voor diagnostiek en behandeling aan de gespecialiseerde teams, respectievelijk het bijdragen tot de organisatie van specifieke opleidingen ten behoeve van en in overleg met de gespecialiseerde teams, vermeld als taken van de door de minister van Justitie op te richten en te subsidiëren steuncentra. Uit het antwoord van de gemachtigden kan daarnaast worden afgeleid dat de in artikel 10, § 2, van het ontworpen samenwerkingsakkoord bedoelde financiële engagements worden opgevat als een overgangsmaatregel.¹⁴

¹³ Zie voetnoot 2.

¹⁴ Dat zou evenwel beter uit de tekst moeten blijken door die overgangsperiode te bepalen. Artikel 10, § 2, wordt daarom ook het best ondergebracht in een afzonderlijk artikel (*Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 145 en 157, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be) (hierna: handleiding wetgevingstechniek)). Dat kan bijvoorbeeld in een artikel 9, dat in zijn huidige vorm moet worden weggelaten (zie opmerking 21).

Rekening houdend met het voorgaande kan worden aanvaard dat de federale overheid, met het oog op de inwerkingtreding van de bepalingen over de deskundige en de teams voor de opvolging van DSM's, instaat voor de subsidiëring van de in artikel 10, § 2, van het ontworpen samenwerkingsakkoord bedoelde taken (namelijk de werving en opleiding van het personeel dat nodig is voor de begeleiding en de behandeling van DSM's, de voorbereiding van de methodologie voor de grondige diagnose en behandeling en van de modellen voor de adviezen, alsook de aankoop van de nodige materialen).

VORMVEREISTEN

8. Uit het aan de Raad van State voorgelegde dossier blijkt dat het College van procureurs-generaal om advies werd gevraagd over het ontworpen samenwerkingsakkoord.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁵ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

DE VOORONTWERPEN VAN WET EN DECREET

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

9. In de Nederlandse tekst van het opschrift van het voorontwerp van wet moet het woord "samenwerkingsakkoord" worden ingevoegd tussen de woorden "het" en "tussen" en wordt beter geschreven "instemming met" dan "goedkeuring van".

Artikel 2

10. In artikel 2 van het voorontwerp van wet wordt beter geschreven "Instemming wordt verleend aan ..." dan "... wordt goedgekeurd".

In de Franse tekst moeten de woorden "entre l'Etat fédéral" maar één keer worden vermeld.

¹⁵ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKING

11. In de artikelen 3, tweede lid, *in fine*, en 6, 12°, van het ontworpen samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de psychosociale teams meewerken aan de invoering van een gegevensregistratiemodel, respectievelijk dat de justitieassistenten werken met een model voor statistische registratie. In het voormelde advies 75.409/VR heeft de Raad van State in dat verband het volgende opgemerkt:

“In een aantal bepalingen van het samenwerkingsakkoord worden de verschillende genoemde instanties verplicht mee te werken aan “een gegevensregistratiemodel”. Naar aanleiding van een vraag over die verplichting en of daarover achteraf nog een samenwerkingsakkoord zal worden gesloten, hebben de gemachtigden van de ministers de volgende uitleg gegeven:

‘Les données enregistrées seront anonymisées. Pour les opérateurs dépendant de la Région wallonne, il s’agit d’un enregistrement sécurisé dans le coffre-fort des données de santé de la plate-forme numérique des données de santé reconnue par le biais du décret du 16 octobre 2015 insérant certaines dispositions dans le Code wallon de l’Action sociale et de la Santé, relatives à la reconnaissance d’une plate-forme d’échange électronique des données de santé, publié au moniteur belge du 30 octobre 2015.

La plate-forme est tiers anonymisateur des données qu’elle met, ensuite, à la disposition de l’AVIQ, dans le respect des règles applicables en matière de RGPD.

Un accord de coopération d’exécution consacrera les modalités entre les entités.

L’AC d’exécution ne peut avoir de disposition à portée réglementaire, çàd qu’il doit se contenter de fixer des modalités d’exécution sans créer de nouveaux droits/obligations. Le noyau dur créateur de droit doit se trouver dans l’AC législatif.

Il est important d’avoir en tête les délais des derniers GW. Si l’AC d’exécution n’est même pas en cours de rédaction il va falloir mettre les bouchées double pour espérer une adoption avant la fin de la législature (dernier GW le 6/6/24 --- possibilité d’adopter encore jusqu’au 18/7 pour autant que la procédure ait été initié avant : exemple 1ère lecture fin avril)’.

De verplichting om mee te werken aan “een gegevensregistratiemodel” lijkt dus in feite te slaan op de invoering van een regeling voor de anonimisering van gegevens. Dat komt neer op een vorm van “passende waarborgen (...) voor de rechten en vrijheden van de betrokkene” waardoor de inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking kan worden gewaarborgd, zoals artikel 89 van de AVG voorschrijft.

Ten aanzien van de artikelen 5 en 89 van de AVG is het op zich niet problematisch dat de verschillende actoren, bedoeld in het samenwerkingsakkoord, de verwerkte gegevens aldus hergebruiken om ze door te geven aan een platform van een derde partij dat belast is met het anonimiseren van de gegevens, voordat deze worden doorgegeven met het oog op wetenschappelijk onderzoek (de evaluatie van het beleid kan worden beschouwd als een wetenschappelijk onderzoeksdoel). Los daarvan, valt dat hergebruik niet - althans niet duidelijk - uit het samenwerkingsakkoord af te leiden.

Het dispositief dient derhalve nauwkeuriger te worden gesteld zodat het nagestreefde doel duidelijk wordt verwoord.

Het is hoe dan ook niet gepast om in het dispositief uitdrukkelijk te verwijzen naar de memorie van toelichting.

Bovendien voorziet het voorliggende samenwerkingsakkoord niet dat een uitvoerend samenwerkingsakkoord zal worden gesloten om die anonimisering te regelen.

Het dispositief moet ook op dat punt worden aangevuld.”

Die opmerking geldt, *mutatis mutandis*, evenzeer voor het ontworpen samenwerkingsakkoord.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

12. Rekening houdend met artikel 1, 4°, van het ontworpen samenwerkingsakkoord lijkt er slechts één team voor de opvolging van DSM's in het Duitse taalgebied te zijn. De gemachtigden bevestigden dat er slechts één dergelijk team zal worden opgericht. In onder meer artikel 5 wordt niettemin over die teams in het meervoud gesproken.

De bepalingen van het samenwerkingsakkoord moeten overeenkomstig worden verbeterd.

13. De punten 10° tot 12° van artikel 1 van het ontworpen samenwerkingsakkoord moeten worden vernummerd tot de punten 9° tot 11°.

Artikel 3

14. In artikel 3, eerste lid, van het ontworpen samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de taken van de psychosociale teams in de Duitse landstaal worden verzekerd “door een lid van het psychosociale team, in delegatie aan een derde persoon of, bij ontstentenis, via een vertaler”. Gevraagd wat bedoeld wordt met “in delegatie aan een derde persoon” antwoordden de gemachtigden:

“In de praktijk is er altijd een lange wachttijd voordat men een beroep kunt doen op een vertaler. Het ontworpen samenwerkingsakkoord biedt daarom een praktische oplossing in termen van spraakverstaanbaarheid:

- Ofwel is er een lid van het psychosociale team dat Duits spreekt en de gedetineerde volgt;

- Ofwel er is geen lid en de gevangenisdirectie schakelt een derde partij in die Duits spreekt (zoals een sociale dienst, eventueel een gespecialiseerde psychiater of psycholoog die Duits spreekt);

- Als geen van beide aanwezig is, zorgt de gevangenisdirectie tenminste voor vertaling door een vertaler in te schakelen.”

De bedoeling van de stellers van het ontworpen samenwerkingsakkoord zou beter uit de tekst van die bepaling moeten blijken.

Artikel 4

15. In artikel 4, 2°, van het ontworpen samenwerkingsakkoord wordt de deskundige tot taak gesteld om “wetenschappelijke informatie over de betrokkene” te verstrekken aan het team voor de opvolging van DSM’s en de justitieassistenten.¹⁶ Gevraagd wat wordt bedoeld met de precisering “over de betrokkene” antwoordden de gemachtigden:

“De actuele formulering maakt in feite niet duidelijk dat de betrokkene DSM’[s] als groep worden beoogd en niet als individuen. Er wordt dus gesproken over wetenschappelijke informatie zoals de beste behandelmethoden, therapeutische doelen, enz. voor DSM’s in het algemeen.

Een kleine herformulering kan duidelijkheid scheppen.”

De bedoeling van de stellers van het ontworpen samenwerkingsakkoord zou beter uit de tekst van die bepaling moeten blijken.

16. De taken van de deskundige in artikel 4, 4° (deelname aan overlegvergaderingen) en 6° (informatie verzamelen en ter beschikking stellen), van het ontworpen samenwerkingsakkoord stemmen overeen met de door de federale overheid te financieren taken van de teams voor de opvolging van DSM’s in artikel 5, eerste lid, 2° en 6°.

De vraag rijst naar de verhouding tussen de deskundige en de door de federale overheid gefinancierde taken of leden van de teams voor de opvolging van DSM’s en of het om dezelfde persoon kan gaan. Anders dan in het ontworpen nieuwe samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest worden de taken van het opstellen van het jaarverslag en het meewerken aan informatieve acties daarnaast niet aan de deskundige toevertrouwd maar aan de teams voor opvolging van DSM’s. De gemachtigden verklaarden daarover:

“Zoals al beantwoord in vraag 1 en 2 zal de deskundige alleen taken van de federale overheid overnemen. De arbeidsrelatie tussen het BTZ en de deskundige wordt gedetailleerd vastgehouden in een contract. De deskundige zal een lid van de LVR (‘Landschaftsverband Rheinland’ – Regionale vereniging Rijnland) zijn, een duitse vereniging die onder andere psychiatrische diensten aanbiedt.

Omdat de deskundige niet in de Duitstalige Gemeenschap is gelokaliseerd en hij een contractuele partner van het BTZ is, moet het BTZ een jaarverslag opstellen.

Het opstellen van het jaarverslag en het meewerken aan informatieve acties zijn gener[iek]e taken die al onder de verantwoordelijkheid van de BTZ vallen. Een strikte scheiding van taken tussen het BTZ en de deskundige is altijd gegarandeerd.”

¹⁶ Zie wat de justitieassistenten betreft niettemin opmerking 6.

Artikel 5

17. Artikel 5, eerste en tweede lid, van het ontworpen samenwerkingsakkoord maakt een onderscheid tussen taken waarvoor de teams voor de opvolging van DSM's gesubsidieerd zullen worden door de federale overheid dan wel door de Duitstalige Gemeenschap.

Gevraagd om toelichting over de verhouding tussen de door de federale overheid en de Duitstalige Gemeenschap te subsidiëren taken of leden van het team voor opvolging van DSM's, of het om verschillende personen gaat of om verschillende taken, en wat wordt bedoeld met een "diagnostiek opstellen en een behandeling verwezenlijken" in artikel 5, eerste lid, 4°, antwoordden de gemachtigden:

"De financiering is steeds gekoppeld aan de taken. De taken van de federale overheid zal een deskundige en het team voor opvolging van DSM's uitvoeren, met financiering van de federale overheid. De deskundige zal nooit een lid van het BTZ/team voor opvolging van DSM's zijn, omdat hij een externe deskundige is met zijn eigen, afzonderlijke taken.

De taken van de gemeenschap zal het BTZ uitvoeren, met financiering van de Duitstalige Gemeenschap. De deskundige zal deze taken niet uitvoeren.

Het aspect 'diagnostiek opstellen en een behandeling verwezenlijken' is in de context van het opstellen van adviezen. Alle andere taken buiten de adviezen zijn voor rekening van de Duitstalige Gemeenschap."

Daaruit volgt dat het in functie van de taakverdeling gaat om een gemengde financiering van de teams voor de opvolging van DSM's. Zoals hoger vermeld, behoort de taak van adviesverlening echter tot de taken van de gemeenschappen, en dus ook het aspect van het opstellen van een diagnostiek en het verwezenlijken van een behandeling in dat verband (opmerkingen 5.2 en 5.3).

18. Gevraagd of de teams voor de opvolging van DSM's bij het uitvoeren van de behandelingstaken in artikel 5, tweede lid, 1°, van het ontworpen samenwerkingsakkoord gebruik moeten maken van de als bijlage opgenomen overeenkomst (en of dat in voorkomend geval niet het best vermeld wordt in de tekst, waarbij ook naar deze overeenkomst zou kunnen worden verwezen om de betrokkene op de hoogte te brengen van de in punt 3° opgenomen verslaggevingsverplichting en gegevensuitwisseling), antwoordden de gemachtigden dat de bijlage zal worden vermeld.

Artikel 7

19. Artikel 7, tweede lid, van het ontworpen samenwerkingsakkoord bepaalt dat het begeleidingscomité binnen een termijn van maximaal drie maanden na de ontvangst van "de in artikel 5 bedoelde verslagen" een verslag opstelt voor de ministers van Justitie, het Justitiehuis en Gezondheid. De gemachtigden bevestigden dat met het begrip "verslagen" enkel het jaarverslag uit artikel 5, eerste lid, 3°, wordt bedoeld en niet de verslagen over het verloop van de psychosociale begeleiding of behandeling uit artikel 5, tweede lid, 3°.

Vermits in artikel 5 slechts één jaarverslag wordt vermeld, dat op zich reeds wordt opgesteld ten behoeve van de ministers die het samenwerkingsakkoord hebben ondertekend, werden de gemachtigden bevraagd over de meerwaarde van een bijkomend verslag van het begeleidingscomité. Het antwoord luidde:

“De meerwaarde van het bijkomend verslag het begeleidingscomité ligt in het feit dat deze verslagen van alle gemeenschappen en gewesten worden verzameld om een gezamenlijk verslag te maken waarin de informatie van alle deelstaten overzichtelijk is geordend.”

De bedoeling van de stellers van het ontworpen samenwerkingsakkoord zou beter uit de tekst van die bepaling moeten blijken.

20. Artikel 7, derde lid, van het ontworpen samenwerkingsakkoord bepaalt dat minstens eenmaal per jaar op nationaal niveau een vergadering wordt georganiseerd van de verschillende begeleidingscomités die in het kader van de samenwerkingsakkoorden tussen de federale Staat en de andere bevoegde overheden zijn opgericht.

De gemachtigden bevestigden dat een gelijkaardige bepaling werd opgenomen in de samenwerkingsakkoorden met de andere relevante federale entiteiten.¹⁷ Dat is inderdaad noodzakelijk, vermits in een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Duitstalige Gemeenschap geen verplichtingen kunnen worden opgelegd aan begeleidingscomités die worden opgericht in uitvoering van andere samenwerkingsakkoorden.

Artikel 9

21. Rekening houdende met de regel afgeleid uit artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de BWHI, in samenhang gelezen met artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, alsook met artikel 56 van de BWHI, volgens welke een samenwerkingsakkoord dat aan de parlementen ter instemming is voorgelegd in werking treedt op de tiende dag te rekenen vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het laatste wetgevende instrument van instemming met het akkoord, is het niet nodig dat het ontworpen samenwerkingsakkoord een bijzondere bepaling bevat met betrekking tot zijn inwerkingtreding, tenzij de partijen een specifieke datum van inwerkingtreding wensen op te geven, hetgeen *in casu* (behalve voor wat in artikel 10, § 3, van het ontworpen samenwerkingsakkoord wordt bepaald voor de artikelen 4 en 5) niet het geval lijkt te zijn.

¹⁷ Het overeenstemmende artikel 7, derde lid, van het ontworpen nieuwe samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest, zoals dat aan de Raad van State werd voorgelegd, luidde niettemin anders: “Dit comité geeft op eigen initiatief of op verzoek van een betrokken minister advies aan de betrokken ministers over de toepassing van het samenwerkingsakkoord. Indien het begeleidingscomité een advies formuleert aan een minister die betrokken is bij het samenwerkingsakkoord, verbindt het begeleidingscomité zich ertoe vooraf de Brusselse, Vlaamse en Duitstalige begeleidingscomités te raadplegen.”

Artikel 9 moet bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 10

22. In artikel 10, § 3, van het ontworpen samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de artikelen 4 en 5 in werking treden “zodra de voorwaarden van § 1 zijn vervuld”¹⁸ en uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding ervan (lees: van het ontworpen samenwerkingsakkoord)¹⁹.

In beginsel moet worden vermeden om de inwerkingtreding van een regeling te laten afhangen van een gebeurtenis.²⁰ De inwerkingtreding van de betrokken artikelen wordt daarom het best aan een bijkomend onderzoek onderworpen.

Slotopmerking

23. Met het oog op de overeenstemming van de talen dient er een grondig nazicht te gebeuren van de tekst van het ontworpen samenwerkingsakkoord. Zo kan bijvoorbeeld gewezen worden op het volgende:

- In de Duitse en Franse tekst van artikel 1, 1°, wordt gesproken over “der zuständigen Behörde”, respectievelijk “l’autorité compétente”, terwijl het in de Nederlandse tekst gaat over de “erkende overheid” (waarmee allicht een “bevoegde overheid” wordt bedoeld).
- In de Nederlandse tekst van artikel 1, 3°, ontbreekt de precisering “met woonplaats in het Duitse taalgebied”.
- In de Nederlandse tekst van artikel 1, 11°, moet worden geschreven “Duitstalige Gemeenschap” in plaats van “Franse Gemeenschap”.
- In de Duitse en Franse tekst van artikel 2 wordt gesproken over “im Verdacht steht”, respectievelijk “soupçonnés”, terwijl het in de Nederlandse tekst gaat over “van wie wordt vermoed” (waarmee allicht “die ervan verdacht wordt” wordt bedoeld).
- In de Nederlandse en Franse tekst van artikel 2, 7°, moet de woordgroep “Überantwortung an das Strafvollstreckungsgericht” uit de Duitse tekst worden vertaald als “terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank”, respectievelijk “la mise à la disposition du tribunal de l’application des peines”.

¹⁸ In artikel 10, § 1, van het ontworpen samenwerkingsakkoord wordt overigens verwezen naar een “opvolgingsteam”, zonder dat wordt uitgelegd wie daarmee wordt bedoeld en wat de taken van dit team zijn. Dat moet worden verholpen.

¹⁹ Zie opmerking 23 *in fine*.

²⁰ Zie handleiding wetgevingstechniek, aanbeveling 152.3.

- In de Duitse en Franse tekst van voetnoot 1 bij artikel 3 wordt gesproken over “einer Reflexion über den Sachverhalt und eigene sowie externe Elemente, die zu dem Sachverhalt geführt haben”, respectievelijk “un travail de réflexion quant aux faits et aux éléments propres et externes liés à leur survenance”, terwijl het in de Nederlandse tekst gaat over “een denkoefening met betrekking tot de eigen en externe feiten en elementen die verband houden met het zich voordoen ervan” (waarmee allicht “een denkoefening met betrekking tot de feiten en de eigen en externe elementen die verband houden met het zich voordoen daarvan” wordt bedoeld).
- De Duitse tekst van artikel 3 bevat een vierde lid dat in de Nederlandse en Franse tekst ontbreekt.
- De Duitse tekst van artikel 4, 3°, bevat de vermelding “sowie Justizassistenten”, die ontbreekt in de Nederlandse en Franse tekst.²¹
- In de Duitse en Franse tekst van artikel 5, eerste lid, 1°, wordt gesproken over “Zuständigkeiten”, respectievelijk “compétences”, terwijl het in de Nederlandse tekst gaat over “vaardigheden” (waarmee allicht “bevoegdheden” worden bedoeld).
- In de Duitse en Franse tekst van artikel 5, eerste lid, 1°, wordt gesproken over “einer zuständigen Behörde”, respectievelijk “une autorité compétente”, terwijl het in de Nederlandse tekst gaat over de “een bevoegde autoriteit” (waarmee allicht “een bevoegde overheid” wordt bedoeld).
- In de Nederlandse en Franse tekst van artikel 5, eerste lid, 3°, wordt gesproken over “gespecialiseerde gezondheidsteams”, respectievelijk “équipes de santé spécialisées”, terwijl het in de Duitse tekst gaat over de “Begleitteams für Sexualstraftäter” (waarbij de Duitse tekst correct lijkt te zijn).
- In de Duitse en Franse tekst van artikel 5, tweede lid, 3°, *in fine*, wordt gesproken over “wird zur Verfügung ... gehalten” en “kann ... werden”, respectievelijk “est tenu à la disposition” en “peut être ... fait”, terwijl het in de Nederlandse tekst gaat over “wordt ter beschikking gesteld” en “wordt” (waarmee allicht “wordt ter beschikking gehouden” en “kan worden” wordt bedoeld).
- In de Duitse en Franse tekst van artikel 10, § 1, wordt gesproken over het “Begleitteam”, respectievelijk “l’équipe de suivi” (zijnde een deel van de aanduiding voor het team voor de opvolging van DSM’s), terwijl het in de Nederlandse tekst gaat over het “opvolgingsteam” (waarmee allicht het “team voor de opvolging van DSM’s” wordt bedoeld).

²¹ Zoals hoger vermeld werd door de gemachtigden voorgesteld ze ook uit de Duitse tekst weg te laten.

- In de Duitse tekst van artikel 10, § 3, wordt gesproken over het “Inkrafttreten des Zusammenarbeitsabkommens”, wat duidelijker is dan de Franse aanduiding “sa mise en vigueur” en de Nederlandse aanduiding “inwerkingtreding ervan”.

*

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 des actes, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. Les avant-projets de loi 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 'relatif à la guidance et au traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel'.

À l'instar d'un certain nombre d'autres accords de coopération sur cette matière ², l'accord de coopération en projet vise à régler la coopération des différentes autorités concernées en ce qui concerne l'accompagnement et le traitement psychologique et social des auteurs d'infractions à caractère sexuel et des personnes suspectées d'avoir commis une infraction à caractère sexuel (ci-après : AICS) dans le cadre de divers régimes légaux visant le suivi de ce groupe cible dans un cadre judiciaire (voir l'article 2 de l'accord de coopération en projet). À cet effet, il est prévu de créer deux types d'équipes spécialisées chargées de la guidance et du traitement des AICS. Il s'agit plus particulièrement d'«équipes psychosociales» actives dans l'environnement fermé des établissements pénitentiaires et des établissements et départements pour la protection de la société, et d'«équipes de suivi des AICS» ³, qui sont des équipes externes spécialisées dans le traitement et la guidance extrapénitentiaire ambulatoire. Les équipes psychosociales sont installées par le ministre de la Justice dans les établissements fédéraux (voir l'article 3 de l'accord de coopération en projet), tandis que les équipes de suivi des AICS sont subventionnées, pour un certain nombre de missions, par le ministre de la Justice et, pour un certain nombre d'autres missions, par le ministre de la Santé de la Communauté germanophone (voir l'article 5 de l'accord de coopération en projet). Il est également prévu le subventionnement par le ministre de la Justice d'un 'expert', qui, entre autres, apporte un soutien aux équipes de suivi des AICS, leur fournit des informations scientifiques et contribue à l'organisation de formations spécifiques à l'intention des équipes de suivi des AICS en concertation avec celles-ci (voir l'article 4 de l'accord de coopération en projet), et il est attribué aux assistants de justice un rôle crucial dans le suivi des AICS

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

² Voir les accords de coopération du 8 octobre 1998 entre l'État fédéral et la Région wallonne, du 8 octobre 1998 entre l'État fédéral et la Communauté flamande et du 13 avril 1999 entre l'État fédéral, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, à chaque fois 'relatif à la guidance et au traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel'. La Communauté germanophone s'est ralliée à l'accord de coopération avec la Région wallonne et a renforcé le réseau wallon de centres de guidance/traitement avec deux centres de santé mentale (voir *Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-1166/2, p. 24).

³ Voir cependant l'observation 12 dont il ressort qu'une seule équipe de ce type sera installée.

individuels et comme carrefour de l'information entre tous les services et autorités judiciaires impliqués dans la guidance et le traitement (voir l'article 6 de l'accord de coopération en projet).

COMPÉTENCE

3. En vertu de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), l'État fédéral, 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 conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des communautés et des régions. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, dans un système de compétences exclusives, de mener une politique commune ⁴. Il est essentiel que les compétences soient exercées conjointement, ce qui suppose une participation de chacune des parties concernées par l'accord de coopération ou par une partie de celui-ci. Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* précité ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences ⁵.

Il faut également tenir compte du fédéralisme financier, qui constitue l'un des principes fondamentaux des réformes de l'État belge et implique que la compétence de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions de réaliser des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions à des organismes de droit public ou de droit privé, est subordonnée à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la

⁴ *Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 405/2, p. 47.

⁵ C.C., 3 mars 1994, n° 17/1994, B.5.3 ; C.C., 8 mai 2014, n° 73/2014, B.15.2 ; C.C., 3 décembre 2015, n° 171/2015, B.12. Voir aussi C.C., 23 juin 2011, n° 112/2011, B.3.2, et la jurisprudence constante du Conseil d'État, entre autres : l'avis C.E. 45.614/AV du 13 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 11 décembre 2009 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord [van 28 mei 2009] tussen het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoelageregeling', observation 2.2.2 ; l'avis C.E. 52.324/AG/4-52.325/AG/4 des 4 et 14 janvier 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant', observation 3 ; l'avis C.E. 61.302/VR du 18 mai 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 1^{er} décembre 2017 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt', observation 4.1 ; l'avis C.E. 63.949/VR/V du 31 juillet 2018 sur un avant-projet d'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune 'portant assentiment de l'Accord de coopération du 20 novembre 2017 entre les autorités fédérales, régionales et communautaires pour la coordination du traitement de données dans les domaines de la politique de santé et de l'aide aux personnes', observation 4.4.

réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou une loi adoptée à une majorité spéciale ⁶.

4. En principe, il n'y a pas d'objection à conclure des accords de coopération asymétriques ni à nouer une coopération asymétrique ⁷. Il n'y a donc pas en tant que telle d'objection du point de vue des règles répartitrices de compétences au fait que seuls l'État fédéral et la Communauté germanophone soient associés au présent accord de coopération.

Néanmoins, l'État fédéral doit, lors de la mise en œuvre de la coopération, tenir compte des principes constitutionnels d'égalité et de loyauté fédérale. Cela signifie que l'État fédéral se doit, sur le plan de la coopération, de traiter les trois communautés (ainsi que la Région wallonne et la COCOF, puisque cela concerne des compétences communautaires qui leur ont été transférées) de manière telle que les institutions qui relèvent de chaque entité et, par voie de conséquence, les personnes qu'elles desservent, puissent bénéficier des effets de la coordination avec les politiques menées par l'État fédéral. Celui-ci doit donc tout mettre en œuvre pour parvenir à une coopération avec les différentes autorités compétentes en la matière, et ce aux fins de prévenir ou réduire au maximum les différences de traitement entre personnes qui résulteraient d'une asymétrie entre les coopérations menées ⁸.

Dans ce contexte, il est pertinent que l'on prépare aussi actuellement la mise à jour des accords de coopération existants sur la problématique des AICS, ce qui se reflète, entre autres, dans les avant-projets de loi et de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région [w]allonne relatif à la guidance et au traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel', sur lesquels le Conseil d'État, section de législation, a émis l'avis 75.409/VR le 1^{er} mars 2024.

⁶ Voir l'avis C.E. 26.248/1 du 1^{er} avril 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juillet 1997 'créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux', observation 2.1 ; l'avis C.E. 47.354/1/3 du 29 octobre 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 18 décembre 2009 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010', p. 16 ; l'avis C.E. 50.972/3 du 23 février 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 mars 2012 'tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de vaststelling van een rentesubsidie voor de leningen toegestaan aan de Lokale Entiteiten die een overeenkomst hebben gesloten met het Fonds ter reductie van de globale energiekost', note de bas de page 5.

⁷ Avis C.E. 61.026/VR donné le 5 avril 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juin 2017 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne relatif à la gestion du service pour la régularisation des impôts régionaux et des capitaux fiscalement prescrits non scindés et à la mise en place d'un système de régularisation des capitaux fiscalement prescrits non scindés et à l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Région flamande relatif à la régularisation des montants non scindés'.

⁸ Voir, dans le même sens, l'avis C.E. 73.972/VR du 28 septembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française du 22 décembre 2023 'relatifs à l'organisation de l'ambulatoire et de la première ligne social santé dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale' et l'avis C.E. 68.632/1 du 29 janvier 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 24 juin 2021 entre la Communauté flamande, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale portant sur l'articulation de la politique du marché du travail, de la formation et de la promotion de la mobilité des chercheurs d'emploi'.

5.1. Dans le cadre d'un recours en annulation introduit contre les actes d'assentiment aux accords de coopération que l'État fédéral a conclus le 8 octobre 1998 sur la problématique des AICS avec la Région wallonne et avec la Communauté flamande, la Cour constitutionnelle s'est prononcée comme suit sur la répartition des compétences à cet égard :

« B.3.4. L'analyse du contenu des accords de coopération proprement dits (B.1.2 et B.1.3) fait apparaître que la politique de coopération mise en place n'implique en aucun cas, dans le chef de l'autorité fédérale, l'abandon de ses compétences exclusives en matière pénale, ni relativement à la délinquance sexuelle, ni en matière d'exécution des peines. Ces accords en effet ne modifient en rien ni les compétences de l'autorité fédérale quant à la définition des infractions et des sanctions relatives aux abus sexuels ni ses compétences quant à la libération conditionnelle des détenus ou encore en matière de défense sociale relative aux anormaux et aux délinquants d'habitude. Les équipes psychosociales spécialisées mises en place par les accords litigieux dans les établissements pénitentiaires et les établissements ou sections de défense sociale restent, en effet, sous l'autorité exclusive du ministre de la Justice. Quant aux centres d'appui ou aux équipes spécialisées qui relèvent de l'autorité des ministres flamands ayant la santé ou l'aide aux personnes dans leurs attributions et aux équipes de santé spécialisées qui relèvent de l'autorité du ministre wallon de la Santé, ils ne peuvent prendre en charge que la guidance ou le traitement extra-pénitentiaire des auteurs d'abus sexuels ou, le cas échéant, donner un avis sur le diagnostic et les possibilités de traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel incarcérés ou faisant l'objet d'une mesure de défense sociale. Dans ce cas, ils doivent respecter les compétences des équipes psychosociales spécialisées des établissements pénitentiaires et de défense sociale (article 9, 1^o, des deux accords de coopération).

B.3.5. Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, l'autorité fédérale n'a abandonné ses compétences exclusives ni en matière d'exécution des peines ni en matière pénale. Les accords de coopération ont pour seul objet de mettre en œuvre, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité de la loi spéciale du 8 août 1980, une politique coordonnée en vue du traitement, de la guidance et de l'accompagnement des délinquants sexuels, politique qui, en son aspect pénal, relève de la compétence exclusive de l'État fédéral et qui, sous réserve de ce qui sera examiné dans le second moyen, relève en partie des compétences propres attribuées aux communautés en matière de politique de santé et d'aide aux personnes, en particulier par l'article 5, § 1^{er}, I, 1^o, et II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il résulte de ceci que les articles 39, 127, 128 et 134 de la Constitution ne sont pas violés. Par ailleurs, en ce que le moyen est pris de la violation de l'article 35 de la Constitution, il ne peut être accueilli, cette disposition n'étant pas entrée en vigueur.

[...]

B.5.3. L'article 7 de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne charge le ministre wallon de la Santé d'agréer un réseau d'équipes de santé spécialisées répondant au moins aux critères fixés à l'article 8. Il ressort tant de la dénomination de ces équipes que des missions qu'elles doivent accomplir qu'il ne s'agit pas de l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 7^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, mais d'une forme de dispensation de soins pouvant être fournie dans le cadre de l'article 5, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale précitée et, pour autant que la guidance prévue par les accords dépasse les aspects médicaux, d'une forme d'aide aux personnes dans le besoin pouvant être fournie dans le cadre de l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la même loi spéciale. Il s'agit, par conséquent, d'une matière qui a été transférée à la

Région wallonne pour ce qui concerne la région de langue française, en application de l'article 3 du décret II du 22 juillet 1993 »⁹.

5.2. La question se pose de savoir si l'article 5, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'accord de coopération en projet, qui dispose que le ministre de la Justice se chargera de subventionner les équipes de suivi des AICS, afin qu'elles fournissent un avis à la demande d'une autorité compétente, tout en respectant les compétences des équipes psychosociales des établissements pénitentiaires et de défense sociale, est conforme aux principes précités¹⁰. Compte tenu du principe du fédéralisme financier, il n'appartient en effet pas à l'autorité fédérale de financer une mission qui relève des compétences des communautés. Invités à donner des explications à ce sujet, les délégués ont répondu ce qui suit :

« De adviezen worden meestal opgesteld op bevel van een rechter. Het is dus een federaal onderzoek dat moet worden uitgevoerd door een Gemeenschap/Gewest in de juiste taal.

In de Duitstalige Gemeenschap dient nog steeds als rechtsgrondslag *het koninklijk besluit van 20 maart 1975 betreffende de erkenning en de subsidiëring van de diensten voor geestelijke gezondheidszorg*. Het team voor opvolging van DSM's is dus bevoegd om bepaalde gezondheidsbevoegdheden uit te voeren, zoals het opstellen van adviezen, maar de taak blijft een federale verantwoordelijkheid.

Betrekkelijk de adviesverstrekking is er dus geen vermenging van de bevoegdheden. De Duitstalige Gemeenschap zorgt ervoor dat adviezen in het Duits worden opgesteld en de federale overheid subsidieert deze taak.

Gezien de kleine omvang van de Duitstalige Gemeenschap is er slechts één structuur voor evaluatie en begeleiding. Maar er blijft een duidelijke scheiding tussen de verantwoordelijkheden van de federale overheid en de Duitstalige Gemeenschap. De adviesverstrekking in de Duitstalige Gemeenschap is dus vergelijkbaar met de taken van de waaalse UPPL (*Unité de Psychopathologie Légale*), het steuncentrum dat financieel wordt ondersteund door de federale overheid. Er is geen dergelijk steuncentrum in de Duitstalige Gemeenschap, maar wel een centrum voor behandeling en therapie genaamd 'BTZ', dat het team ter beschikking stelt.

Als suggestie kan artikel 5 in tweeën worden gesplitst, zodat de verantwoordelijkheden en financiering van de federale overheid en de Duitstalige Gemeenschap duidelijker worden gescheiden ».

Cette réponse n'est pas convaincante. Ainsi que l'indiquent les délégués, les équipes de suivi des AICS, en fournissant des avis au sens de l'article 5, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'accord de coopération en projet, agissent dans le cadre des compétences des communautés. La mission de ces équipes qui consiste à formuler des avis doit dès lors être financée par la Communauté germanophone.

⁹ Voir C.C., 13 juillet 2001, n° 101/2001.

¹⁰ À l'article 9, 1^o, des accords de coopération du 8 octobre 1998, cette mission est dévolue aux équipes des communautés, tout comme à l'article 5, rubrique 'Missions des équipes de santé spécialisées', 1^o, du nouvel accord de coopération précité, en projet, entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne.

5.3. La même conclusion s'impose en ce qui concerne le financement de la mission visée à l'article 5, alinéa 1^{er}, 4^o, de l'accord de coopération en projet, qui consiste à émettre un diagnostic et à réaliser un traitement (voir observation 16).

6. À l'article 4 de l'accord de coopération en projet, le ministre de la Justice s'engage à subventionner un expert investi d'un certain nombre de missions, dont celle d'apporter un soutien aux assistants de justice ¹¹. La question se pose de savoir si cet expert ne doit pas être considéré comme un organe qui accomplit des tâches liées aux compétences tant fédérales que communautaires, de sorte qu'un financement mixte s'impose ¹². À la question de savoir comment se déroulera le financement de l'expert, les délégués ont répondu :

« De deskundige zal alleen taken op zich nemen die onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid vallen (artikel 5, eerste lid).

Een voorbeeld: Een gerechtelijk bevel vereist een advies over een vermoedelijke DSM. Het BTZ resp. Het team voor de opvolging van DSM's krijgt deze opdracht, maar het moet doorverwijzen naar een externe deskundige, aangezien de expertise voor adviesverstrekking niet binnen het team ligt. De deskundige stuurt dan een factuur naar het team, dat ze doorstuurt naar de FOD. De arbeidsrelatie tussen het BTZ en de deskundige wordt gedetailleerd beschreven in een contract ».

Interrogé quant au soutien que l'expert apporterait aux assistants de justice, les délégués ont répondu en ajoutant ce qui suit :

« Dans l'accord qui nous concerne ici, il me semble que la seule mention qui reste est dans l'article 4 et concerne la mise à disposition d'informations (ces centres bénéficiant régulièrement d'une bibliothèque avec revues et ouvrages scientifiques, des présentations effectuées en colloque etc etc). Il nous semblait que cette mention de mise à disposition pouvait être maintenue car elle n'implique aucun coût spécifique.

Mais afin d'être clair et de bien séparer les missions de chacun, cette mention aux assistants de Justice pourrait être supprimée ».

Si la tâche relative à la fourniture d'informations scientifiques aux assistants de justice peut effectivement être omise, le soutien apporté par l'expert dans l'exemple donné par les délégués s'avère se rapporter à la mission consultative des équipes de suivi des AICS, dont il a été établi ci-dessus qu'elle relève des compétences des communautés, et cette mission pourrait même être entièrement transférée à l'expert.

¹¹ Contrairement aux textes néerlandais et français de l'accord de coopération en projet, les assistants de justice sont mentionnés non seulement au point 2°, mais aussi au point 3° de l'article 4 dans le texte allemand. Les délégués ont confirmé qu'il s'agissait d'une erreur et que la mention des assistants de justice sera omise à l'article 4, 3°, du texte allemand.

¹² Voir au sujet de cette question dans le nouvel accord de coopération en projet entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne, avis C.E. 75.409/VR du 1^{er} mars 2024, observation 2 de la partie « Compétence ».

Dès lors que le traitement extrapénitentiaire relève des compétences des communautés, le point de vue des délégués selon lequel l'expert n'agit qu'en exécution des compétences fédérales ne peut être suivi. Les auteurs de l'accord de coopération devront dès lors soumettre les missions de l'expert à un examen complémentaire et les délimiter de manière telle qu'elles n'empiètent pas sur les compétences de la Communauté germanophone.

7. À la question de savoir comment les engagements financiers pris à titre transitoire par l'autorité fédérale à l'article 10, § 2, de l'accord de coopération en projet peuvent se justifier à la lumière du fédéralisme financier, les délégués ont répondu comme suit :

« Op dit moment is er noch een structuur, noch de nodige logistiek of materiaal om de taken van dit samenwerkingsakkoord te kunnen garanderen, in het bijzonder de adviesverstrekking. Maar deze bestaan al in de andere gemeenschappen/gewesten.

Het is dan ook aan de FOD om ervoor te zorgen dat deze expertise zo snel mogelijk wordt opgebouwd in de Duitstalige Gemeenschap. Anders kunnen deze taken niet gegarandeerd worden.

Het is dus geen schending van het financieel federalisme als de overgangsregeling dient om de basiscapaciteit van het BTZ op te bouwen om de taken van de FOD gedeeltelijk te kunnen garanderen ».

À l'article 5, alinéa 1^{er}, 3^o et 5^o, des accords de coopération de 1998 ¹³, la mise à la disposition des équipes spécialisées d'un soutien logistique pour le diagnostic et le traitement ainsi que, respectivement, la contribution à l'organisation de formations spécifiques à l'intention des équipes spécialisées et en concertation avec celles-ci, sont mentionnées comme des missions des centres d'appui à créer et à subventionner par le ministre de la Justice. Par ailleurs, il peut se déduire de la réponse des délégués que les engagements financiers visés à l'article 10, § 2, de l'accord de coopération en projet doivent s'entendre comme étant une mesure transitoire ¹⁴.

Compte tenu de ce qui précède, il peut être admis qu'en vue de l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'expert et aux équipes de suivi des AICS, l'autorité fédérale est chargée de subventionner les tâches visées à l'article 10, § 2, de l'accord de coopération en projet (à savoir l'engagement et la formation du personnel nécessaire à la guidance et au traitement des AICS, la préparation de la méthodologie pour le diagnostic et le traitement approfondis et la préparation des modèles pour les avis, ainsi que l'achat des matériaux nécessaires).

¹³ Voir la note de bas de page 2.

¹⁴ Ceci devrait cependant mieux ressortir du texte si l'on fixait cette période transitoire. C'est pourquoi il est également préférable de faire figurer l'article 10, § 2, dans un article distinct (*Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations 145 et 157, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be) (ci-après : guide de technique législative)). Ce serait possible, par exemple, dans un article 9, qui doit être omis dans sa forme actuelle (voir l'observation 21).

FORMALITÉS

8. Il ressort du dossier soumis au Conseil d'État que l'avis du Collège des procureurs généraux a été demandé sur l'accord de coopération en projet.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹⁵, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

LES AVANT-PROJETS DE LOI ET DE DÉCRET

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

9. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de l'avant-projet de loi, on insérera le mot « samenwerkingsakkoord » entre les mots « het » et « tussen » et il serait préférable d'écrire « instemming met » plutôt que « goedkeuring van ».

Article 2

10. À l'article 2 de l'avant-projet de loi, il vaudrait mieux écrire « Il est porté assentiment à ... » plutôt que « ... est approuvé ».

Le texte français ne mentionnera qu'une seule fois les mots « entre l'État fédéral ».

L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATION GÉNÉRALE

11. Les articles 3, alinéa 2, *in fine*, et 6, 12°, de l'accord de coopération en projet disposent que les équipes psychosociales collaborent à la mise en place d'un modèle d'enregistrement de données, respectivement que les assistants de justice travaillent avec un modèle d'enregistrement statistique. Dans l'avis 75.409/VR précité, le Conseil d'État a formulé à cet égard les observations suivantes :

« Plusieurs dispositions de l'accord de coopération imposent aux différentes instances visées une obligation de collaboration 'à un modèle d'enregistrement de données'. Interrogés sur cette obligation et la question de savoir si un accord de coopération ultérieur sera conclu à ce sujet, les délégués des Ministres ont expliqué ce qui suit :

¹⁵ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‘Les données enregistrées seront anonymisées. Pour les opérateurs dépendant de la Région wallonne, il s’agit d’un enregistrement sécurisé dans le coffre-fort des données de santé de la plate-forme numérique des données de santé reconnue par le biais du décret du 16 octobre 2015 insérant certaines dispositions dans le Code wallon de l’Action sociale et de la Santé, relatives à la reconnaissance d’une plate-forme d’échange électronique des données de santé, publié au moniteur belge du 30 octobre 2015.

La plate-forme est tiers anonymisateur des données qu’elle met, ensuite, à la disposition de l’AVIQ, dans le respect des règles applicables en matière de RGPD.

Un accord de coopération d’exécution consacrera les modalités entre les entités.

L’AC d’exécution ne peut avoir de disposition à portée réglementaire, çà qu’il doit se contenter de fixer des modalités d’exécution sans créer de nouveaux droits/obligations. Le noyau dur créateur de droit doit se trouver dans l’AC législatif.

Il est important d’avoir en tête les délais des derniers GW. Si l’AC d’exécution n’est même pas en cours de rédaction il va falloir mettre les bouchées double pour espérer une adoption avant la fin de la législature (dernier GW le 6/6/24 --- possibilité d’adopter encore jusqu’au 18/7 pour autant que la procédure ait été initié avant : exemple 1ère lecture fin avril)’.

L’obligation de collaboration ‘à un modèle d’enregistrement de données’ semble donc en réalité viser l’organisation d’un mécanisme d’anonymisation des données. Cela constitue une forme de ‘garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée’ permettant d’assurer le respect du principe de minimisation des données, tel que cela est imposé par l’article 89 du RGPD.

Une telle réutilisation des données traitées par les différents intervenants visés par l’accord de coopération afin de transférer celles-ci auprès d’une plateforme tierce chargée de leur anonymisation avant leur transfert à des fins de recherches scientifiques (l’évaluation de la politique pouvant être assimilée à une finalité de recherche scientifique) ne soulève pas, en soi, d’objection au regard des articles 5 et 89 du RGPD. Cela étant, celle-ci ne ressort pas – à tout le moins pas clairement – de l’accord de coopération.

Le dispositif sera dès lors précisé à ce sujet afin que l’intention poursuivie soit clairement exprimée.

En toute hypothèse, il n’est pas approprié de se référer expressément au sein du dispositif à l’exposé des motifs.

En outre, la conclusion d’un accord de coopération d’exécution permettant d’encadrer ce processus d’anonymisation n’est pas prévue par l’accord de coopération examiné.

Le dispositif sera également complété sur ce point ».

Cette observation s’applique, *mutatis mutandis*, dans la même mesure à l’accord de coopération en projet.

EXAMEN DU TEXTEArticle 1^{er}

12. Compte tenu de l'article 1^{er}, 4°, de l'accord de coopération, en projet, il semble qu'il n'y ait qu'une seule équipe de suivi des AICS dans la région de langue allemande. Les délégués ont confirmé qu'une seule équipe de ce type sera instituée. Néanmoins, l'article 5, notamment, fait référence à ces équipes au pluriel.

Les dispositions de l'accord de coopération seront corrigées en conséquence.

13. On renumérottera les points 10° à 12° de l'article 1^{er} de l'accord de coopération, en projet, en points 9° à 11°.

Article 3

14. L'article 3, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération, en projet, dispose que les missions des équipes psychosociales sont assurées en langue allemande « par un membre de l'équipe psychosociale, en délégation à une tierce personne ou à défaut via un traducteur ». À la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par « en délégation à une tierce personne », les délégués ont répondu :

« In de praktijk is er altijd een lange wachttijd voordat men een beroep kunt doen op een vertaler. Het ontworpen samenwerkingsakkoord biedt daarom een praktische oplossing in termen van spraakverstaanbaarheid:

- Ofwel is er een lid van het psychosociale team dat Duits spreekt en de gedetineerde volgt;

- Ofwel er is geen lid en de gevangenisdirectie schakelt een derde partij in die Duits spreekt (zoals een sociale dienst, eventueel een gespecialiseerde psychiater of psycholoog die Duits spreekt);

- Als geen van beide aanwezig is, zorgt de gevangenisdirectie tenminste voor vertaling door een vertaler in te schakelen ».

L'intention des auteurs de l'accord de coopération en projet devrait ressortir plus clairement du texte de cette disposition.

Article 4

15. L'article 4, 2°, de l'accord de coopération en projet charge l'expert de mettre à la disposition de l'équipe de suivi des AICS et des assistants de justice des « informations scientifiques relatives à l'intéressé »¹⁶. À la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par la spécification « relatives à l'intéressé », les délégués ont répondu :

« De actuele formulering maakt in feite niet duidelijk dat de betrokkene DSM'[s] als groep worden beoogd en niet als individuen. Er wordt dus gesproken over wetenschappelijke informatie zoals de beste behandelmethoden, therapeutische doelen, enz. voor DSM's in het algemeen.

Een kleine herformulering kan duidelijkheid scheppen ».

L'intention des auteurs de l'accord de coopération en projet devrait ressortir plus clairement du texte de cette disposition.

16. Les missions de l'expert énumérées à l'article 4, 4° (participation à des réunions de concertation) et 6° (recueillir et mettre à disposition des informations) de l'accord de coopération en projet correspondent aux missions des équipes de suivi des AICS, à financer par l'autorité fédérale, prévues à l'article 5, alinéa 1^{er}, 2° et 6°.

La question se pose de savoir quelle est l'articulation entre l'expert et les missions ou membres des équipes de suivi des AICS, financés par l'autorité fédérale, et s'il peut s'agir de la même personne. En outre, contrairement au nouvel accord de coopération, en projet, entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne, les missions de rédaction du rapport annuel et de collaboration à des actions d'information ne sont pas confiées à l'expert, mais aux équipes de suivi des AICS. À ce sujet, les délégués ont déclaré :

« Zoals al beantwoord in vraag 1 en 2 zal de deskundige alleen taken van de federale overheid overnemen. De arbeidsrelatie tussen het BTZ en de deskundige wordt gedetailleerd vastgehouden in een contract. De deskundige zal een lid van de LVR ('Landschaftsverband Rheinland' – Regionale vereniging Rijnland) zijn, een duitse vereniging die onder andere psychiatrische diensten aanbiedt.

Omdat de deskundige niet in de Duitstalige Gemeenschap is gelokaliseerd en hij een contractuele partner van het BTZ is, moet het BTZ een jaarverslag opstellen.

Het opstellen van het jaarverslag en het meewerken aan informatieve acties zijn gener[iek]e taken die al onder de verantwoordelijkheid van de BTZ vallen. Een strikte scheiding van taken tussen het BTZ en de deskundige is altijd gegarandeerd ».

Article 5

17. L'article 5, alinéas 1^{er} et 2, de l'accord de coopération en projet opère une distinction entre les missions pour lesquelles les équipes de suivi des AICS seront subventionnées par l'autorité fédérale ou par la Communauté germanophone.

¹⁶ Voir néanmoins, en ce qui concerne les assistants de justice, l'observation 6.

Invités à préciser l'articulation entre les missions ou membres de l'équipe de suivi des AICS, à subventionner par l'autorité fédérale et la Communauté germanophone, s'il s'agit de personnes différentes ou de missions différentes, et ce qu'il convient d'entendre par « émettre un diagnostic et réaliser un traitement » à l'article 5, alinéa 1^{er}, 4°, les délégués ont répondu :

« De financiering is steeds gekoppeld aan de taken. De taken van de federale overheid zal een deskundige en het team voor opvolging van DSM's uitvoeren, met financiering van de federale overheid. De deskundige zal nooit een lid van het BTZ/team voor opvolging van DSM's zijn, omdat hij een externe deskundige is met zijn eigen, afzonderlijke taken.

De taken van de gemeenschap zal het BTZ uitvoeren, met financiering van de Duitstalige Gemeenschap. De deskundige zal deze taken niet uitvoeren.

Het aspect 'diagnostiek opstellen en een behandeling verwezenlijken' is in de context van het opstellen van adviezen. Alle andere taken buiten de adviezen zijn voor rekening van de Duitstalige Gemeenschap ».

Il en résulte qu'en fonction de la répartition des missions, il s'agit d'un financement mixte des équipes de suivi des AICS. Or, comme il a été indiqué ci-dessus, la mission qui consiste à formuler des avis relève des missions des communautés, et donc aussi l'aspect relatif à l'émission d'un diagnostic et à la réalisation d'un traitement à cet égard (observations 5.2 et 5.3).

18. À la question de savoir si, dans l'exécution des missions de traitement prévues à l'article 5, alinéa 2, 1°, de l'accord de coopération en projet, les équipes de suivi des AICS doivent recourir à l'accord figurant en annexe (et si, le cas échéant, il ne vaudrait pas mieux en faire mention dans le texte, qui pourrait également viser cet accord pour informer l'intéressé de l'obligation de rapport et d'échange de données figurant au point 3°), les délégués ont répondu que l'annexe sera mentionnée.

Article 7

19. L'article 7, alinéa 2, de l'accord de coopération, en projet, dispose que le comité d'accompagnement rédige un rapport à l'intention des ministres de la Justice, de la Maison de la Justice et de la Santé, dans un délai de trois mois maximum après réception des « rapports visés à l'article 5 ». Les délégués ont confirmé que la notion de « rapports » ne vise que le rapport annuel prévu à l'article 5, alinéa 1^{er}, 3°, et non les rapports sur le déroulement de la guidance ou du traitement psychologique et social prévus à l'article 5, alinéa 2, 3°.

L'article 5 ne mentionnant qu'un seul rapport annuel qui, en soi, est déjà rédigé à l'intention des ministres signataires de l'accord de coopération, les délégués ont été interrogés sur la valeur ajoutée d'un rapport complémentaire du comité d'accompagnement. Leur réponse s'énonçait en ces termes :

« De meerwaarde van het bijkomend verslag het begeleidingscomité ligt in het feit dat deze verslagen van alle gemeenschappen en gewesten worden verzameld om een gezamenlijk verslag te maken waarin de informatie van alle deelstaten overzichtelijk is geordend ».

L'intention des auteurs de l'accord de coopération en projet devrait mieux ressortir du texte de cette disposition.

20. L'article 7, alinéa 3, de l'accord de coopération en projet dispose qu'au moins une fois l'an, une réunion des différents comités d'accompagnement institués dans le cadre des accords de coopération entre l'État fédéral et les autres autorités compétentes est organisée au niveau national.

Les délégués ont confirmé qu'une disposition similaire a été insérée dans les accords de coopération avec les autres entités fédérales pertinentes ¹⁷. Cela est en effet nécessaire, un accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté germanophone ne pouvant imposer d'obligations aux comités d'accompagnement institués en exécution d'autres accords de coopération.

Article 9

21. Compte tenu de la règle déduite de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la LSRI, combinée avec l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires' ainsi qu'avec l'article 56 de la LSRI, selon laquelle un accord de coopération soumis à l'assentiment des parlements entre en vigueur le dixième jour qui suit la date de la publication au Moniteur belge de la dernière norme législative d'assentiment à l'accord, il n'est pas nécessaire que l'accord de coopération contienne une disposition particulière relative à son entrée en vigueur, sauf si les parties visent une date précise d'entrée en vigueur, ce qui, en l'espèce, (à l'exception de ce que prévoit l'article 10, § 3, de l'accord de coopération en projet pour les articles 4 et 5) ne semble pas être le cas.

Par conséquent, l'article 9 sera omis.

Article 10

22. L'article 10, § 3, de l'accord de coopération en projet dispose que les articles 4 et 5 entrent en vigueur « dès que les conditions du § 1^[er] sont remplies » ¹⁸ et au plus tard un an après sa mise en vigueur (lire : après la mise en vigueur de l'accord de coopération en projet) ¹⁹.

¹⁷ Néanmoins, l'article 7, alinéa 3, correspondant du nouvel accord de coopération, en projet, entre l'État fédéral, la Communauté française et la Région wallonne, tel qu'il a été soumis au Conseil d'État, s'énonçait différemment : « Ce comité donnera des avis aux ministres concernés sur l'application de l'accord de coopération, de sa propre initiative ou à la demande d'un ministre concerné. Dans le cas où le Comité d'accompagnement formule un avis à un ministre concerné par l'accord de coopération, le Comité d'accompagnement s'engage à consulter préalablement les Comités d'accompagnement bruxellois, flamand et germanophone ».

¹⁸ Par ailleurs, l'article 10, § 1^{er}, de l'accord de coopération en projet fait référence à une « équipe de suivi » sans expliciter qui est visé ici et quelles sont les missions de celle-ci. Il convient d'y remédier.

¹⁹ Voir l'observation 23, *in fine*.

En principe, il faut éviter de subordonner l'entrée en vigueur d'un acte à la survenance d'un événement²⁰. C'est la raison pour laquelle il serait préférable de réexaminer l'entrée en vigueur des articles concernés.

Observation finale

23. Afin d'assurer la concordance des langues, il y a lieu de procéder à une vérification approfondie du texte de l'accord de coopération en projet. Ainsi, on relèvera à titre d'exemple ce qui suit :

- Dans les textes français et allemand de l'article 1^{er}, 1^o, il est fait état de « l'autorité compétente », respectivement « der zuständigen Behörde », tandis que le texte néerlandais mentionne « erkende overheid » (les termes « bevoegde overheid » étant sans doute visés).
- Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 3^o, le segment de phrase « met woonplaats in het Duitse taalgebied » fait défaut.
- Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 11^o, on écrira « Duitstalige Gemeenschap » au lieu de « Franse Gemeenschap ».
- Les textes français et allemand de l'article 2 font mention de « soupçonnés », respectivement « im Verdacht steht », alors que le texte néerlandais fait état de « van wie wordt vermoed » (les termes « die ervan verdacht wordt » étant sans doute visés).
- Dans les textes français et néerlandais de l'article 2, 7^o, le groupe de mots « Überantwortung an das Strafvollstreckungsgericht » du texte allemand est traduit par « la mise à la disposition du tribunal de l'application des peines », respectivement « terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank ».
- Les textes français et allemand de la note de bas de page 1 de l'article 3 mentionnent « un travail de réflexion quant aux faits et aux éléments propres et externes liés à leur survenance », respectivement « einer Reflexion über den Sachverhalt und eigene sowie externe Elemente, die zu dem Sachverhalt geführt haben », tandis que le texte néerlandais fait état de « een denkoefening met betrekking tot de eigen en externe feiten en elementen die verband houden met het zich voordoen ervan » (sans doute vise-t-on par là « een denkoefening met betrekking tot de feiten en de eigen en externe elementen die verband houden met het zich voordoen daarvan »).
- Le texte allemand de l'article 3 comporte un alinéa 4 qui fait défaut dans les textes français et néerlandais.

²⁰ Voir Guide de légistique, recommandation 152.3.

- Le texte allemand de l'article 4, 3°, mentionne « sowie Justizassistenten » qui n'a pas d'équivalent dans les textes français et néerlandais ²¹.
- Les textes français et allemand de l'article 5, alinéa 1^{er}, 1°, font mention de « compétences », respectivement « Zuständigkeiten », tandis que le texte néerlandais fait état de « vaardigheden » (vraisemblablement « bevoegdheden »).
- Les textes français et allemand de l'article 5, alinéa 1^{er}, 1°, font référence à « une autorité compétente », respectivement « einer zuständigen Behörde », tandis que le texte néerlandais indique « een bevoegde autoriteit » (les termes « een bevoegde overheid » étant sans doute visés).
- Les textes français et néerlandais de l'article 5, alinéa 1^{er}, 3°, mentionnent « équipes de santé spécialisées », respectivement « gespecialiseerde gezondheidsteams », le texte allemand faisant quant à lui état de « Begleiteams für Sexualstraftäter » (le texte allemand s'avérant être correct).
- Dans les textes français et allemand de l'article 5, alinéa 2, 3°, *in fine*, il est question de « est tenu à la disposition » et « peut être ... fait », respectivement « wird zur Verfügung ... gehalten » en « kann ... werden », alors que le texte néerlandais fait état de « wordt ter beschikking gesteld » et « wordt » (sans doute entend-t-on « wordt ter beschikking gehouden » et « kan worden »).
- Les textes français et allemand de l'article 10, § 1^{er}, font mention de « l'équipe de suivi », respectivement « Begleiteteam », (c'est-à-dire une partie de la désignation de l'équipe de suivi des AICS), tandis que le texte néerlandais fait état de « opvolgingsteam » (sans doute vise-t-on par là « team voor de opvolging van DSM's »).
- Le texte allemand de l'article 10, § 3, fait mention de « Inkrafttreten des Zusammenarbeitsabkommens », ce qui est plus clair que les termes français « sa mise en vigueur » et néerlandais « inwerkingtreding ervan ».

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

²¹ Comme indiqué plus haut, les délégués ont proposé de les omettre également du texte allemand.