



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.197/VR
van 28 september 2023

avis 74.197/VR
du 28 septembre 2023

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende goedkeuring van
het [samenwerkingsakkoord]
tussen de Federale Staat en de
Vlaamse Gemeenschap inzake
slachtofferzorg’

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à l’accord de
coopération entre l’État
fédéral et la Communauté
flamande en matière
d’assistance aux victimes’

Op 19 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd*, en verlengd tot 19 september 2023**, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende goedkeuring van het [samenwerkingsakkoord] tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 21 september 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wouter PAS, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS en Béatrice DRAPIER, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Pauline LAGASSE, Anne-Stéphanie RENSON, auditeurs en Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 september 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

** Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 19 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit *, et prorogé jusqu'au 19 septembre 2023 **, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté flamande en matière d'assistance aux victimes'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 21 septembre 2023. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, Wouter PAS, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS et Béatrice DRAPIER, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Pauline LAGASSE, Anne-Stéphanie RENSON, auditeurs et Lennart NIJS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 septembre 2023.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

** Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

2. Het om advies voorgelegde samenwerkingsakkoord strekt ertoe het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘inzake slachtofferzorg’, waarover de afdeling Wetgeving op 28 april 1998 de adviezen 27.568/3 en 27.566/3 heeft uitgebracht, te actualiseren en te optimaliseren.

Het samenwerkingsakkoord steunt daartoe onder meer op de voorontwerpen van wetgevende tekst die strekken tot instemming met een samenwerkingsakkoord met een gelijkaardige inhoud, die reeds voor advies aan de afdeling Wetgeving werden voorgelegd en waarover de adviezen 65.629/VR van 9 april 2019² en 65.799/1 van 20 mei 2019³ werden uitgebracht.

In de mate deze adviezen nog pertinent zijn, wordt er bijgevolg naar verwezen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

3. Het opschrift en de tekst van het voorontwerp moeten vervolledigd worden met de datum waarop het samenwerkingsakkoord werd ondertekend. In het Nederlandstalige opschrift ontbreekt het woord “Samenwerkingsakkoord”.

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

² Adv.RvS 65.629/VR van 9 april 2019 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap ‘portant assentiment à l’accord de coopération du ... entre l’État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française en matière d’assistance aux victimes pour la Région de Bruxelles-Capitale’.

³ Adv.RvS 65.799/1 van 20 mei 2019 over een voorontwerp van wet ‘houdende goedkeuring van het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake slachtofferzorg voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 6

4. Artikel 6, § 2, beoogt aan de “Vlaamse commissie slachtofferzorg” (hierna: de Commissie”) de verordenende bevoegdheid toe te kennen om “het referentiedocument” op te stellen, dat de werkingsprincipes die gehanteerd moeten worden door de bevoegde actoren concretiseert.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een entiteit zoals de Commissie, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁴

In deze gevallen wordt dan meestal aanbevolen de verordeningen in kwestie op zijn minst door de Regering of een van haar ministers te doen goedkeuren, gelet op het voornoemde principe van de eenheid van de verordenende macht en het voornoemde principe dat de personen bij wie de uitvoerende macht berust, politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het Parlement.⁵

De verordenende bevoegdheid die artikel 6, § 2, toekent aan de Commissie lijkt geen beperkte draagwijdte te hebben en lijkt niet aanvaardbaar gelet op de voornoemde beginselen.

⁴ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

⁵ Zie met name in die zin adv.RvS 72.124/2 van 26 september 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 12 december 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten’.

Artikel 6, § 2 en artikel 37, 1°, moeten in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 7

5. In de Franse tekst moeten de woorden “réseau d’aide” worden vervangen door de woorden “réseau d’assistance”, zodat ze overeenstemmen met de terminologie van artikel 33.

Artikel 14

6. De tekst moet worden vervolledigd met de verduidelijking die in de toelichting bij het artikel is opgenomen, en volgens welke het niet gaat om persoonsgegevens.

Artikel 18

7. Zoals opgesteld is artikel 18 dubbelzinnig: het is niet duidelijk of de opsomming in paragraaf 3, 1° al dan niet limitatief is (“en particulier”/“meer bepaald”).

Gelet op het legaliteitsbeginsel dat geldt voor het recht op eerbiediging van het privéleven, moet deze opsomming hoe dan ook uitputtend zijn. In de Franse tekst moeten de woorden “en particulier” bijgevolg worden gewijzigd.

8. Zoals het Controleorgaan op de politionele informatie (hierna : COC), onderstreept in zijn advies van 9 mei 2023,⁶ moet artikel 18, § 3, tweede lid, 1°, vervolledigd worden door te vermelden van welke personen de persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten worden overgemaakt.

In hetzelfde artikel 18, § 3, tweede lid, 1°, dient de discrepantie te worden weggewerkt tussen de Franse tekst, waar sprake is van “les données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions”, en de Nederlandse tekst, die het heeft over “persoonsgegevens betreffende de feiten die aanleiding gegeven hebben tot de politionele tussenkomst”.

9. Hetzelfde artikel 18, § 3, tweede lid, 1°, preciseert voorts dat deze gegevens worden overgemaakt “rekening houdend met het geheim van het onderzoek”.

In dit verband merkt het COC in zijn reeds vermelde advies het volgende op:⁷

“Die overmaking, onafgezien van de toestemming van het slachtoffer, is bovendien afhankelijk van ‘het geheim van het onderzoek’. Het komt evenwel niet aan de politie toe een beoordeling te maken nopens het feit of het geheim van het onderzoek zich ertegen zou

⁶ Advies van 9 mei 2023 ‘betreffende het ontwerp van samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap inzake slachtofferzorg’, opmerking 10.1.

⁷ *Ibid.*

verzetten de in de ontworpen §3, 2^e lid, 1^o bedoelde persoonsgegevens over te maken aan de bevoegde diensten slachtofferzorg. Het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek wordt gevoerd onder de leiding van respectievelijk de magistraat van het OM (art. 28bis §1 Sv.) en de onderzoeksrechter (art. 55 Sv.). Het door de politie zelfstandig beslissen om al dan niet dergelijke mededeling van (persoons)gegevens te doen is derhalve hoe dan ook strijdig met de regels van het Wetboek van Strafvordering. Het komt dus raadzaam over minstens aan dit punt 1^o de woorden ‘*na akkoord van de bevoegde magistraat conform de regels van het Wetboek van Strafvordering*’ toe te voegen.”

De tekst moet in deze zin worden vervolledigd.

10. Met het oog op de rechtszekerheid dient in artikel 18, § 3, derde lid, indien dat inderdaad de bedoeling is, de tekst zodanig geformuleerd te worden dat blijkt dat de “gegevens” waarvan sprake is gegevens zijn die betrekking hebben op het slachtoffer.

11. Luidens artikel 18, § 3, derde lid, dient het slachtoffer “steeds zijn instemming” te geven voordat de betrokken gegevens overgemaakt worden aan de desbetreffende diensten.

De toelichting bij artikel 18 stelt:

“[H]et is dan ook cruciaal dat het slachtoffer instemt met de uitwisseling van deze persoonsgegevens, met het oog op contactname en inschatting van de noden en behoeften van het slachtoffer, zodat een kwaliteitsvolle, zorgvuldige en correcte ondersteuning en begeleiding van het slachtoffer georganiseerd kan worden. Deze instemming dient minstens mondeling te gebeuren.”

Gelet op de fundamentele aard van de instemming, rijst de vraag naar het bewijs ervan ingeval de instemming enkel mondeling wordt gegeven. Hoe zal de politiemedewerker of de medewerker van de dienst politionele slachtofferbejegening in geval van betwisting in staat zijn te bewijzen dat de instemming werd ontvangen als deze enkel mondeling en niet schriftelijk is gegeven? In elk geval zullen de politiemedewerkers en de medewerkers van de dienst politionele slachtofferbejegening er bij de toepassing van deze bepaling over moeten waken dat het slachtoffer daadwerkelijk de gelegenheid krijgt om zijn instemming op vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wijze te geven.⁸

⁸ In dat verband kan er op worden gewezen dat artikel 4, 11^o, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG’ “toestemming” definieert als “elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuiting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt”). Meer in het algemeen herinnert het Hof van Cassatie er aan (Cass., 5 oktober 2022, P.22.1200.F, ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20221005.2F.11) dat “Pour être valable, la renonciation à un droit fondamental doit être établie de manière non équivoque, avoir été opérée en connaissance de cause, c’est-à-dire sur la base d’un consentement éclairé, et effectuée sans contrainte”.

Artikel 28

12.1. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, en ter zake voorziet in het formeel wettelijkheidsbeginsel, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn. Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn zowel de Raad van State, afdeling Wetgeving, als het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁹

12.2. Met betrekking tot de maximale bewaartermijn van persoonsgegevens, bepaalt artikel 28, § 2, vierde lid, dat “iedere bevoegde actor (...) de op he[m] van toepassing zijnde overeenkomstige bewaartermijnen [respecteert]”.

Vastgesteld dient evenwel te worden dat, in strijd met het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet, voor sommige actoren de maximale bewaartermijn enkel in verordenende bepalingen is geregeld,¹⁰ of de toepasselijke verordenende bepalingen zelfs lacunair zijn opgesteld.¹¹

Met het oog op de naleving van het legaliteitsbeginsel moeten de bepalingen waarnaar aldus verwezen wordt opnieuw tegen het licht worden gehouden. In voorkomend geval moeten de bepalingen worden herzien en moeten lacunes worden opgevuld.

⁹ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119); GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

¹⁰ De termijn voor het bewaren van persoonsgegevens van slachtoffers door justitiehuizen wordt enkel geregeld in artikel 5, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2022 ‘tot uitvoering van bepalingen over de justitiehuizen van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitiehuizen en de juridische eerstelijnsbijstand’.

¹¹ Zie bijvoorbeeld artikel 10 van het decreet van 8 mei 2009 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’ en artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2013 ‘betreffende het algemeen welzijnswerk’, die toepassing vinden op de centra voor algemeen welzijnswerk (CAW's) maar geen bewaartermijnen bepalen. Op de overkoepelende website van de CAW's is sprake van een bewaartermijn van “10 jaar na het afsluiten van de hulpverlening” (zie <https://www.caw.be/privacyverklaring/>, punt 3.3), die lijkt te zijn ingegeven door de bewaartermijn voor persoonsgegevens die verwerkt worden in het kader van de sociale hulp- en dienstverlening door de Sociale Huizen (artikel 9, tweede lid, van het decreet van 9 februari 2018 ‘betreffende het lokaal sociaal beleid’ en artikel 6, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 ‘betreffende het lokaal sociaal beleid, vermeld in artikels 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid’).

Artikel 34

13. Met het oog op de rechtszekerheid moeten in paragraaf 4, tweede lid, de woorden “binnen de regio” verduidelijkt worden (gaat het om het Nederlandse taalgebied, het gerechtelijk arrondissement of “het territoriaal werkingsgebied van het netwerk”?¹²).

Artikel 36

14. Gelet op de samenstelling van de Commissie (die vertegenwoordigers telt van zowel federale instellingen als van gemeenschapsinstellingen) moeten de woorden “Vlaamse commissie slachtofferzorg” worden vervangen door de woorden “Commissie slachtofferzorg voor het Nederlandse taalgebied”.

Artikel 41

15. Artikel 14 wordt het best als volgt geredigeerd:

“Art. 41. Het samenwerkingsakkoord van 7 april 1998 inzake slachtofferzorg wordt opgeheven”.

Slotopmerking

16. De bepaling die de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord regelt (artikel 40 van het ontwerp) dient aan het slot van de tekst te worden geplaatst.¹³

*

¹² Artikel 34, § 4, derde lid.

¹³ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), aanbeveling 157.

1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet¹, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. L'accord de coopération à l'examen a pour objet d'actualiser et d'optimiser l'accord de coopération du 7 avril 1998 entre l'État fédéral et la Communauté flamande en matière d'assistance aux victimes, à propos duquel la section de législation a donné les avis 27.568/3 et 27.566/3 du 28 avril 1998.

L'accord de coopération s'inspire notamment pour ce faire des avant-projets législatifs portant assentiment à un accord de coopération ayant un objet similaire, qui ont déjà été soumis à l'avis de la section de législation et ont fait l'objet des avis 65.629/VR du 9 avril 2019² et 65.799/1 du 20 mai 2019³.

Il est renvoyé par conséquent aux avis susmentionnés dans la mesure où ces avis restent pertinents.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

3. Il convient de compléter l'intitulé et le dispositif de l'avant-projet à l'examen par la date à laquelle l'accord de coopération a été signé. Dans la version néerlandaise de l'intitulé, le mot « samenwerkingsakkoord » fait défaut.

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

² Avis 65.629/VR donné le 9 avril 2019 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération du ... entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française en matière d'assistance aux victimes pour la Région de Bruxelles-Capitale'.

³ Avis 65.799/1 donné le 20 mai 2019 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté française, la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune en matière d'assistance aux victimes pour la Région de Bruxelles-Capitale'.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 6

4. L'article 6, § 2, entend confier à la « Vlaamse commissie slachtofferzorg » (ci-après : « la Commission ») le pouvoir réglementaire d'établir le « document de référence » qui vise à concrétiser les principes de fonctionnement à appliquer par les acteurs compétents.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à une entité, comme la Commission, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ⁴.

Dans ces cas de figure, il est alors généralement recommandé que, vu les principes précités relatifs à l'unité du pouvoir réglementaire et à la responsabilité politique des titulaires du pouvoir exécutif devant le Parlement, les règlements en question soient soumis à tout le moins à l'approbation du Gouvernement ou de l'un de ses ministres ⁵.

Les pouvoirs réglementaires que l'article 6, § 2, confère à la Commission ne semblent pas avoir une portée limitée et ne semblent pas admissibles au regard des principes rappelés ci-dessus.

Le paragraphe 2 et l'article 37, 1°, seront revus à la lumière de la présente observation.

⁴ Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes . » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C. 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

⁵ Voir notamment en ce sens l'avis 72.124/2 donné le 26 septembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 décembre 2022 'modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers'.

Article 7

5. Dans le texte français, les mots « réseau d'aide » seront remplacés par les mots « réseau d'assistance », afin de correspondre à la terminologie de l'article 33.

Article 14

6. Le dispositif sera utilement complété par la précision figurant dans le commentaire de l'article selon laquelle il ne s'agit pas de données à caractère personnel.

Article 18

7. Tel que rédigé, l'article 18 est ambigu : il n'apparaît pas clairement si l'énumération figurant au paragraphe 3, 1^o, est exhaustive ou exemplative (« en particulier » / « meer bepaald »).

En tout état de cause, au vu du principe de légalité attaché au droit au respect de la vie privée, l'énumération se doit d'être exhaustive. Dans le texte français, les mots « en particulier » seront par conséquent modifiés.

8. Ainsi que le souligne l'Organe de contrôle de l'information policière (ci-après : COC), dans son avis du 9 mai 2023 ⁶, l'article 18, § 3, alinéa 2, 1^o, sera complété par l'indication des personnes dont les données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions seront transmises.

Dans le même article 18, § 3, alinéa 2, 1^o, on éliminera la discordance entre le texte français, qui mentionne « les données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions », et le texte néerlandais, où il est question de « persoonsgegevens betreffende de feiten die aanleiding gegeven hebben tot de politionele tussenkomst ».

9. Le même article 18, § 3, alinéa 2, 1^o, précise par ailleurs que ces données seront transmises « en tenant compte du secret de l'instruction ». À cet égard, le COC relève dans son avis déjà cité ⁷ ce qui suit :

« Die overmaking, onafgezien van de toestemming van het slachtoffer, is bovendien afhankelijk van 'het geheim van het onderzoek'. Het komt evenwel niet aan de politie toe een beoordeling te maken nopens het feit of het geheim van het onderzoek zich ertegen zou verzetten de in de ontworpen §3, 2^e lid, 1^o bedoelde persoonsgegevens over te maken aan de bevoegde diensten slachtofferzorg. Het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek wordt gevoerd onder de leiding van respectievelijk de magistraat van het OM (art. 28bis §1 Sv.) en de onderzoeksrechter (art. 55 Sv.). Het door de politie zelfstandig beslissen om al dan niet dergelijke mededeling van (persoons)gegevens te doen is derhalve hoe dan ook strijdig met de regels van het Wetboek van Strafvordering. Het komt dus

⁶ Avis du 9 mai 2023 'relatif au projet d'accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté flamande en matière d'aide aux victimes', observation 10.1.

⁷ *Ibid.*

raadzaam over minstens aan dit punt 1° de woorden ‘*na akkoord van de bevoegde magistraat conform de regels van het Wetboek van Strafvordering*’ toe te voegen ».

Le dispositif sera par conséquent utilement complété en ce sens.

10. À l'article 18, § 3, alinéa 3, et si telle est bien l'intention poursuivie, il convient, dans un souci de sécurité juridique, de formuler les choses de sorte que les « données » dont il est question désignent celles qui concernent la victime.

11. Selon l'article 18, § 3, alinéa 3, la victime doit « toujours marquer son accord » avant que les données concernées ne soient transmises aux services compétents.

Le commentaire de l'article 18 énonce qu' :

« [i]l est dès lors crucial que la victime consente à l'échange de ces données à caractère personnel en vue de la prise de contact et de l'évaluation des besoins et nécessités de la victime afin de permettre l'organisation d'un accompagnement qualitatif, consciencieux et correct de la victime. Le consentement doit être donné au moins oralement ».

Au vu du caractère fondamental du consentement, se pose la question de la preuve de celui-ci en cas de consentement donné uniquement oralement. En cas de contestation, comment le collaborateur de la police ou du service d'assistance policière aux victimes sera-t-il en mesure de prouver le consentement reçu si celui-ci n'est donné qu'oralement, et non par écrit ? En tout état de cause, lors de l'application de cette disposition, les collaborateurs de la police et du service d'assistance policière aux victimes devront veiller à ce que la victime ait effectivement la possibilité de marquer son accord de manière libre, spécifique, éclairée et univoque⁸.

Article 28

12.1. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution, en tant qu'il consacre le principe de légalité formelle en la matière, garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur. Par conséquent, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la Cour

⁸ Il est rappelé à cet égard que l'article 4, 11°, du Règlement général sur la protection des données (Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE), le « consentement » se définit comme « toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement »). Plus généralement, la Cour de cassation (Cass., 5 octobre 2022, P.22.1200.F, ECLI:BE:CASS:2022:ARR.20221005.2F.11) rappelle que « Pour être valable, la renonciation à un droit fondamental doit être établie de manière non équivoque, avoir été opérée en connaissance de cause, c'est-à-dire sur la base d'un consentement éclairé, et effectuée sans contrainte ».

constitutionnelle et la section de législation considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : (1°) les catégories de données traitées, (2°) les catégories de personnes concernées, (3°) la finalité poursuivie par le traitement, (4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données ⁹.

12.2. S'agissant du délai maximal de conservation des données, l'article 28, § 2, alinéa 4, dispose que « chaque acteur compétent respecte [...] les périodes de conservation correspondantes qui lui sont applicables ».

Force est toutefois de constater que pour certains acteurs, en violation du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, le délai de conservation maximal est uniquement réglé dans des dispositions réglementaires ¹⁰, ou les dispositions réglementaires applicables sont elles-mêmes lacunaires ¹¹.

Il convient donc, aux fins de respect du principe de la légalité, que les dispositions auxquelles il est ainsi fait référence soient réexaminées, et, le cas échéant revues et complétées en cas de lacune.

Article 34

13. Dans un souci de sécurité juridique, au paragraphe 4, alinéa 2, les mots « dans la région » seront précisés (s'agit-il du territoire de la région de langue néerlandaise, du territoire de l'arrondissement judiciaire ou du « territoire couvert par le réseau » ¹²?).

⁹ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, p. 119) ; C.C., 13 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

¹⁰ Le délai de conservation des données à caractère personnel de victimes par les maisons de justice est uniquement réglé à l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 mars 2022 'tot uitvoering van bepalingen over de justitieuizen van het decreet van 26 april 2019 houdende de justitieuizen en de juridische eerstelijnsbijstand'.

¹¹ Voir par exemple l'article 10 du décret du 8 mai 2009 'betreffende het algemeen welzijnswerk' et l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 juin 2013 'betreffende het algemeen welzijnswerk', qui trouvent à s'appliquer aux centres d'aide aux personnes (CAP) mais ne fixent pas de délais de conservation. Le site Internet centralisé flamand des CAP mentionne un délai de conservation de 10 ans après la conclusion de l'aide (« 10 jaar na het afsluiten van de hulpverlening ») (voir <https://www.caw.be/privacyverklaring/>, point 3.3), qui semble s'inspirer du délai de conservation des données à caractère personnel traitées dans le cadre de l'aide et des services sociaux fournis par les maisons sociales (article 9, alinéa 2, du décret du 9 février 2018 'betreffende het lokaal sociaal beleid' et article 6, § 4, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 novembre 2018 'betreffende het lokaal sociaal beleid, vermeld in artikels 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid').

¹² Article 34, § 4, alinéa 3.

Article 36

14. Au paragraphe 1^{er}, au vu de la composition de la Commission (comprenant des représentants d'organes fédéraux ainsi que d'organes communautaires), les mots « Commission flamande pour l'assistance aux victimes » seront remplacés par les mots « Commission pour l'assistance aux victimes de la région de langue néerlandaise ».

Article 41

15. L'article 41 sera mieux rédigé comme suit :

« Art. 41. L'accord de coopération du 7 avril 1998 entre l'État fédéral et la Communauté flamande en matière d'assistance aux victimes est abrogé ».

Observation finale

16. La disposition qui règle l'entrée en vigueur de l'accord de coopération (article 40 du projet) doit être placée à la fin du texte ¹³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Martine BAGUET

¹³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), recommandation 157.