

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2001-2002

25 JUNI 2002

Wetsvoorstel betreffende de erkenning van verenigingen zonder winstoogetmerk die slachtoffers van opzettelijke geweldadaden begeleiden

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

33.343/2

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 april 2002 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet «betreffende de erkenning van verenigingen zonder winstoogetmerk die slachtoffers van opzettelijke geweldadaden begeleiden» (stuk Senaat, nr. 2-385/1, 1999-2000), heeft op 10 juni 2002 het volgende advies gegeven:

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In de brief die de Voorzitter van de Senaat, op verzoek van de commissie voor de Justitie van de Senaat, aan de Raad van State heeft gericht, is om het advies van de afdeling wetgeving verzocht, meer bepaald over de vraag of het voorliggende wetsvoorstel ressorteert onder de bevoegdheid van de federale wetgever.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de erkenning te regelen van de verenigingen die slachtoffers van opzettelijke geweldadaden begeleiden, waarvan de taken de volgende zouden zijn:

«1° de slachtoffers van opzettelijke geweldadaden alle nuttige informatie te bezorgen over de wettelijke procedures en verdedigingsmiddelen die ter beschikking staan van personen die schade hebben geleden door een onder het strafrecht vallende daad;

2° de slachtoffers te helpen bij alle materiële handelingen en stappen die zij moeten verrichten om hun rechten te doen gelden,

Zie:
Stukken van de Senaat:
2-385 - 2000/2001:

Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Malmendier.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2001-2002

25 JUIN 2002

Proposition de loi relative à l'agrément de certaines associations sans but lucratif d'accompagnement des victimes d'actes intentionnels de violence

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

33.343/2

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Sénat, le 30 avril 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi «relative à l'agrément de certaines associations sans but lucratif d'accompagnement des victimes d'actes intentionnels de violence» (doc. Sénat, n° 2-385/1, 1999-2000), a donné le 10 juin 2002 l'avis suivant:

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans la lettre adressée au Conseil d'État par le Président du Sénat, à la demande de la commission de la Justice du Sénat, l'avis de la section de législation a été demandé plus particulièrement sur le point de savoir si l'objet de la proposition de loi à l'examen relevait de la compétence du législateur fédéral.

Cette proposition de loi vise à régler d'agrément d'associations d'accompagnement des victimes d'actes intentionnels de violence dont les missions seraient:

«1° de diffuser, auprès des victimes d'actes intentionnels de violence, toutes informations utiles concernant les procédures et les moyens de défense prévus par la loi en cas de préjudice résultant d'un acte pénalement répréhensible;

2° d'aider les victimes dans l'accomplissement des actes matériels et des démarches qu'elles doivent entreprendre pour faire

Voir:
Documents du Sénat:
2-385 - 2000/2001:

N° 1: Proposition de loi de M. Malmendier.

met uitzondering van het optreden voor de onderzoeks- of vonnis-gerechten;

3° hetzij op eigen initiatief, hetzij op hun verzoek samen te werken met de overheidsinstellingen voor slachtofferhulp of -opvang;

4° in het algemeen alles in het werk te stellen om bij het grote publiek de kennis van de structuren en de werking van het gerecht en de politiediensten te bevorderen.»

2. Krachtens artikel 23, eerste en tweede lid, van de Grondwet, en om het recht op het leiden van een menswaardig leven veilig te stellen, «waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen». Het derde lid van dezelfde bepaling stelt in onderdeel 2° het volgende: «die rechten omvatten inzonderheid: (2° het recht op sociale (...) en juridische bijstand».

Uit de in deze grondwetsbepaling gebruikte terminologie, zoals zij in de parlementaire voorbereiding wordt toegelicht, blijkt dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de begrippen «juridische bijstand» en «sociale bijstand»(1).

Krachtens de artikelen 128, § 1, eerste lid, en 130, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet, zijn bepaalde bevoegdheden inzake bijstand aan personen overgedragen aan de gemeenschappen bij artikel 5, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en bij artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap; krachtens artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarnaar artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 verwijst, behoort tot die bevoegdheden onder meer het beleid inzake maatschappelijk welzijn.

De laatstgenoemde bevoegdheidsoverdracht moet worden geïnterpreteerd in overeenstemming met de letter en de geest van artikel 23 van de Grondwet. Er behoort van uit te worden gegaan dat dit beleid strekt tot het organiseren van de sociale bijstand in de zin van artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet. Aangezien het recht op sociale bijstand te onderscheiden is van het recht op juridische bijstand, dient geconcludeerd te worden dat het beleid inzake maatschappelijk welzijn in de zin van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet, in beginsel niet de organisatie van de juridische bijstand omvat, die dus tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid is blijven behoren. De laatstgenoemde aangelegenheid moet in ruime zin worden begrepen(2): zij kan eventueel geregeld worden door, aan de hand van de techniek van de erkenning en de subsidiëring, privé-instellingen te betrekken bij de uitvoering van het beleid inzake juridische bijstand(3).

3. Artikel 3, 1° en 2°, van het voorstel heeft betrekking op aan- gelegenheden — het bezorgen van informatie met betrekking tot de procedures en de verweermiddelen waarin de wet voorziet (1°) en het helpen van de slachtoffers «bij alle materiële handelingen en stappen die zij moeten verrichten om hun rechten te doen gelden (...)» (2°) — die ressorteren onder de federale overheid krachtens haar residuaire bevoegdheid inzake juridische bijstand.

(1) Voorstel tot herziening van de Grondwet (stuk Senaat, nr. 100-2/1°, 1991-1992); bijlage bij het verslag van de commissie (*Ibid.*, nr. 100-2/4°, inz. blz. 77 en 100); zie in die zin advies 27.369/VR, gegeven op 10 februari 1998 over een voorstel van wet dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 23 november 1998 betreffende de juridische bijstand (stuk Senaat, nr. 549/7, 1995-1996).

(2) Zie de toelichting bij het synthesevoorstel van de heren Stroobant en Tamini- aux, die het resultaat vormt van de werkzaamheden van een werkgroep die is opgericht in de Senaatscommissie die belast is met het onderzoek van het voorstel tot herziening dat moet leiden tot artikel 23 van de Grondwet (stuk Senaat, nr. 100-2/3°, 1991-1992, blz. 19).

(3) Omtrent die kwesties, zie het voormelde advies 27.369/VR.

valoir leurs droits, à l'exclusion toutefois de toute intervention devant les instances judiciaires d'instruction et de jugement;

3° de collaborer, soit d'initiative, soit à leur demande avec les organismes publics d'aide ou d'accueil aux victimes;

4° d'entreprendre de manière générale auprès du grand public toutes actions destinées à faciliter ou favoriser la compréhension des structures et du fonctionnement des institutions judiciaires et de police.»

2. En vertu de l'article 23, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution, aux fins d'assurer le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, «la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice». L'alinéa 3 de la même disposition énonce au 2° que «ces droits comprennent notamment: (2° le droit (...) à l'aide sociale (...) et juridique».

Il résulte de la terminologie utilisée par cette disposition constitutionnelle, telle qu'elle est éclairée par ses travaux préparatoires, que les notions d'aide juridique et d'aide sociale doivent être distinguées(1).

En vertu des articles 128, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de la Constitution, certaines compétences en matière d'aide aux personnes ont été transférées aux Communautés par l'article 5, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et par l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone; en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, à laquelle l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 renvoie, ces compétences comprennent notamment la politique d'aide sociale.

Cette dernière attribution de compétence doit être interprétée en conformité avec la lettre et l'esprit de l'article 23 de la Constitution. Il faut considérer que cette politique tend à l'organisation de l'aide sociale au sens de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution. Dès lors que le droit à l'aide sociale doit être distingué du droit à l'aide juridique, la conclusion qui s'impose est que la politique d'aide sociale, au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale, ne recouvre en principe pas l'organisation de l'aide juridique, laquelle est donc demeurée dans la sphère de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. Cette dernière matière doit s'entendre au sens large(2): elle peut éventuellement être réglée en associant, par la technique de l'agrément et du subventionnement, des organismes privés à la mise en œuvre des politiques d'aide juridique(3).

3. L'article 3, 1° et 2°, de la proposition concerne des matières — la diffusion d'informations concernant les procédures et les moyens de défense prévus par la loi (1°) et l'aide aux victimes «dans l'accomplissement des actes matériels et des démarches qu'elles doivent entreprendre pour faire valoir leurs droits (...)» (2°) — qui appartiennent à l'autorité fédérale en vertu de sa compétence résiduelle en matière d'aide juridique.

(1) Proposition de révision de la Constitution, (doc. Sénat, n° 100-2/1°, 1991-1992); annexe du rapport de la commission, (*Ibid.*, n° 100-2/4°, spéc. pp. 77 et 100); voir en ce sens l'avis 27.369/VR, donné le 10 février 1998, sur une proposition de loi devenue la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique (doc. Sénat, n° 549/7, 1995-1996).

(2) Voir les développements se rapportant à la proposition de synthèse de MM. Stroobant et Tamini- aaux, qui constitue le résultat des travaux d'un groupe de travail constitué au sein de la Commission du Sénat, chargé de l'examen de la proposition de révision destinée à aboutir à l'article 23 de la Constitution (doc. Sénat, n° 100-2/3°, 1991-1992, p. 19).

(3) Sur ces questions, voir l'avis 27.369/VR, précité.

Artikel 3, 3°, geeft slechts uitvoering aan een bevoegdheid die de samenwerking met de openbare instellingen voor sociale bijstand of opvang van slachtoffers tot doel heeft. De bevoegde overheid kan in het raam van haar bevoegdheden zo een samenwerking bevorderen die, op zich, geen enkele inbreuk maakt op de bevoegdheid van de overige entiteiten.

Onderdeel 4° van deze bepaling heeft betrekking op de voorlichting van het publiek omtrent de structuren en de werking van het gerecht en de politiediensten; dit is zozeer verbonden met de laatstgenoemde aangelegenheden dat het onomstotelijk uitsluitend onder de federale bevoegdheid valt.

De conclusie is dan ook dat het voorliggende voorstel onder de bevoegdheid van de federale wetgever valt.

De kamer was samengesteld uit:

De heer Y. KREINS, kamervoorzitter;

De heren P. VANDERNOOT en M. BAGUET, staatsraden;

De heren J. van COMPERNOLLE en B. GLANSDORFF, assessor van de afdeling wetgeving;

Mevrouw A.-C. VAN GEERSDAELE, toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door mevrouw P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door mevrouw A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. JAUMOTTE.

De griffier,

A.-C. VAN GEERSDAELE.

De voorzitter,

Y. KREINS.

L'article 3, 3°, ne met en œuvre qu'une compétence visant la collaboration avec les organismes publics d'aide sociale ou d'accueil aux victimes. L'autorité compétente peut dans le cadre de ses compétences promouvoir une pareille collaboration, qui, en soi, ne contient aucune emprise sur celles d'autres entités.

Le 4° de cette disposition porte sur l'information du public sur les structures et le fonctionnement des institutions judiciaires et de police; il est à ce point lié à ces dernières matières qu'il relève bien de la compétence fédérale exclusive.

En conclusion, la proposition examinée relève bien de la compétence du législateur fédéral.

La chambre était composée de:

M. Y. KREINS, président de chambre;

MM. P. VANDERNOOT en M. BAGUET, conseillers d'État;

MM. J. van COMPERNOLLE en B. GLANSDORFF, assesseurs de la section de législation;

Mme A.-C. VAN GEERSDAELE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

Le greffier,

A.-C. VAN GEERSDAELE.

Le président,

Y. KREINS.