

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 79.517 du 25 mars 1999

A.82.250/XIII-994

En cause : **l'Association sans but lucratif
CENTRE DE RECHERCHE-ACTION
ET DE CONSULTATIONS EN
SEXO-CRIMINOLOGIE,**
en abrégé «**CRASC**»,
ayant élu domicile chez
Me Eric MARON, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

Requérante en intervention :

**l'«UNIVERSITAIRE INSTELLING
ANTWERPEN»**,
ayant élu domicile chez
Me Jos VAN GOETHEM, avocat,
Mechelsesteenweg 210 A
2018 Anvers.

Partie intervenante :

**l'Association sans but lucratif
UNITE PILOTE DE PSYCHOPATHOLOGIE LEGALE,**
en abrégé «**U.P.P.L.**»,
ayant élu domicile chez
Me François DAOUT, avocat,
rue du Onze Novembre 9
7000 Mons.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 29 janvier 1999 par l'association sans but lucratif CENTRE DE RECHERCHE-ACTION ET DE CONSULTATIONS EN SEXO-CRIMINOLOGIE (CRASC), tendant à la suspension de l'exécution de la décision du Ministre de la Justice, de date inconnue, par laquelle il a désigné, en qualité de centres d'appui dans le cadre de la guidance et du traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel, pour la Région wallonne, l'Unité Pilote de Psychopathologie Légale, Hôpital «Les Marronniers» à 7500 Tournai, pour la Communauté flamande, l'*Universitair Forensisch Centrum, Universitair Ziekenhuis Antwerpen* à 2650 Edegem;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante qui demande l'annulation de la même décision;

Vu les requêtes introduites les 16 et 18 février 1999 par lesquelles l'«UNIVERSITAIRE INSTELLING ANTWERPEN» et l'association sans but lucratif UNITE PILOTE DE PSYCHOPATHOLOGIE LEGALE (U.P.P.L.) demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes dans la procédure en référé;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. CUEVELIER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 1^{er} mars 1999 fixant l'affaire à l'audience du 23 mars 1999 à 9.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me T. VANDENPUT, loco Me E. MARON, avocat, comparaissant pour la requérante, Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me A. SWINNEN, loco Me J. VAN GOETHEM, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et Me V. LETELLIER, loco Me Fr. DAOUT, avocat, comparaissant pour la seconde partie intervenante;

Entendu, en son avis contraire, M. CUVELIER, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension se présentent comme suit :

La requérante est une association sans but lucratif dont l'objet social consiste à proposer aux personnes confrontées en tant qu'acteur à une problématique d'abus sexuels, une évaluation et une guidance spécialement adaptées et effectuées par une équipe pluridisciplinaire (sexologues, criminologues, psychiatres, psychologues, andrologues, juristes, ...). Elle privilégie une approche criminologique dans le but d'éviter la récidive.

Créée en 1986, la requérante est subventionnée par l'Etat fédéral en raison de la collaboration qu'elle apporte à la politique criminelle et judiciaire menée par ce dernier. Ce subventionnement se fonde sur les dispositions de la loi du 13 avril 1995 relative aux abus sexuels à l'égard des mineurs. Depuis 1996, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions ont entamé des négociations pour mettre en place une politique de coopération en matière de guidance et de traitement des délinquants

sexuels. Cette initiative a abouti à la signature de deux accords de coopération, l'un entre l'Etat fédéral et la Région wallonne, l'autre entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande, concernant la guidance et le traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel. Ces accords ont été signés à Bruxelles le 8 octobre 1993 et sont actuellement soumis à l'assentiment des parlements concernés. Ils visent à créer un cadre permanent permettant de guider l'évolution personnelle, relationnelle et sociale d'auteurs d'infractions à caractère sexuel et de favoriser leur réinsertion afin d'éviter la répétition d'abus sexuels, en particulier à l'égard de mineurs.

Depuis les années 1996-1997, la requérante qui était jusqu'alors, avec le centre *Universitair Forensisch Centrum* d'Anvers, un des deux centres de référence pour délinquants sexuels en Belgique a vu le montant des subsides qui lui étaient alloués se réduire d'année en année. Il semble que ce soit dû, au moins en partie, à la circonstance que la Région wallonne ne partage pas sa conception du traitement des délinquants sexuels et souhaite retenir une autre institution comme centre d'appui ou de guidance dans le cadre de la politique de coopération menée avec l'Etat fédéral.

Après plusieurs échanges de courrier avec le conseil de la partie adverse, la requérante a pris connaissance du texte des accords de coopération le 11 décembre 1998, et, de ce fait, de la désignation de l'*Universitair Forensisch Centrum, Universitair Ziekenhuis Antwerpen* à Edegem et de l'A.S.B.L. Unité Pilote de Psychopathologie Légale, Hôpital «Les Marronniers» à Tournai comme centres d'appui dans le cadre de la guidance et du traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel.

Ces désignations constituent l'acte attaqué;

Considérant que, par requêtes introduites les 16 et 18 février 1999, l'«UNIVERSITAIRE INSTELLING ANTWERPEN»

et l'A.S.B.L. UNITE PILOTE DE PSYCHOPATHOLOGIE LEGALE demandent à intervenir dans la procédure en référé;

Considérant que la requête en intervention de l'«UNIVERSITAIRE INSTELLING ANTWERPEN» est rédigée en français; que cette requérante en intervention est une institution publique, créée par la loi du 9 avril 1971 et soumise aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative; que, selon l'article 64 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, «les parties soumises à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative font usage dans leurs actes et déclarations de la langue dont l'emploi leur est imposé par cette législation, dans leurs services intérieurs», et que, selon l'article 65 des mêmes lois, «sont nuls, toute requête et tout mémoire adressés au Conseil d'Etat par une partie soumise à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative dans une autre langue que celle dont l'emploi lui est imposé par cette législation», la nullité étant prononcée d'office; qu'en application de ces dispositions, il s'impose de constater la nullité de la requête en intervention introduite par l'«UNIVERSITAIRE INSTELLING ANTWERPEN» et de rejeter sa demande d'intervention;

Considérant qu'il y a lieu d'accueillir l'intervention de l'A.S.B.L. UNITE PILOTE DE PSYCHOPATHOLOGIE LEGALE;

Considérant que la partie adverse et l'intervenante contestent la recevabilité du recours au motif que l'acte attaqué fait partie intégrante des accords de coopération relatifs à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel, accords actuellement soumis à l'approbation des assemblées législatives compétentes, et qu'il n'est pas détachable d'eux; qu'elles estiment que cela découle du texte même des accords et qu'il en résulte que, selon l'article 92bis,

§ 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, les accords de coopération n'ayant pas encore reçu l'assentiment des parlements concernés et cet assentiment conditionnant leur applicabilité, l'acte attaqué n'est pas applicable dans l'ordre juridique et n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat; qu'elles ajoutent que dès lors que l'acte attaqué est contenu dans un accord de coopération soumis à l'assentiment des assemblées concernées, seule la Cour d'arbitrage est compétente pour connaître d'un éventuel recours, qui doit être dirigé contre l'acte du pouvoir législatif; que, se référant à la circulaire de légistique formelle émise par la section de législation du Conseil d'Etat, l'intervenante précise que les annexes sont des textes qui appartiennent au dispositif d'un texte sans toutefois en faire formellement partie, et indique qu'en l'espèce l'annexe est de nature «réglementaire», ajoutant que «la modification de ladite annexe impliquerait l'exercice d'un pouvoir de même nature que celui qui a été mis en oeuvre dans l'accord de coopération»;

Considérant que l'article 5 des deux accords de coopération, signés le 8 octobre 1998 à Bruxelles, porte en son alinéa premier que «le Ministre de la Justice s'engage à subventionner des centres d'appui investis des missions suivantes : (suit la liste des missions)», et que son alinéa 2 est rédigé comme suit :

« La liste des centres d'appui est annexée au présent accord de coopération. Le Ministre de la Justice communiquera toute modification éventuelle de la liste, dans les meilleurs délais, aux départements compétents (de la Région wallonne ou de la Communauté flamande)»;

Considérant que les annexes des deux accords de coopération mentionnent deux centres d'appui, à savoir l'Unité Pilote de Psychopathologie Légale, Hôpital «Les Marronniers», et l'*Universitair Forensisch Centrum*; qu'il ne se concevrait pas que la désignation du premier soit l'objet d'un accord de coopération entre l'Etat et la

Communauté flamande, ni que la désignation du second soit celui d'un accord entre l'Etat et la Région wallonne; qu'il ressort également du libellé de cette disposition que la désignation des centres d'appui relève de la seule compétence du Ministre de la Justice, qui s'engage à subventionner «des» centres d'appui dont la liste est annexée à l'accord (et non «les» centres d'appui désignés par l'accord), et qui peut modifier la liste des centres subventionnés sans en référer à la Région ou la Communauté compétente, ayant seulement l'obligation de leur communiquer les modifications qu'il apporte à la liste;

Considérant que les articles 3 des accords, rédigés sur le même modèle, chargent le Ministre de la Justice et un Ministre wallon d'installer des «équipes psychosociales spécialisées» dans un certain nombre d'établissements, équipes dont il est précisé, dans les mêmes termes qu'à l'article 5, que la liste est annexée à l'accord et que les modifications sont communiquées aux autres ministres; que les articles 7 en disposent de même pour les «équipes spécialisées»; que les annexes à l'accord conclu avec la Région wallonne comprennent, outre le modèle de convention à conclure entre le bénéficiaire du traitement, l'assistant de justice et le représentant de l'équipe spécialisée, la liste des équipes spécialisées reconnues par la Communauté germanophone, la liste des centres d'appui, la liste des équipes spécialisées, divisée en liste des «équipes psychosociales spécialisées reconnues par le Ministre de la Justice», liste des «équipes psychosociales spécialisées reconnues par le Ministre wallon de la Santé», liste des «équipes de santé spécialisées reconnues par le Ministre wallon de la Santé et liste des «équipes psychosociales spécialisées reconnues par la Communauté germanophone»; qu'il est hors de doute que les listes reconnues par la Communauté germanophone n'ont qu'une valeur indicative, cette Communauté n'étant pas partie à l'accord; qu'il est également hors de doute que les listes d'institutions dont il est dit

expressément qu'elles sont reconnues par un ministre déterminé, sont établies par ce ministre et figurent en annexe à l'accord à titre d'information; qu'en ce qui concerne la liste des centres d'appui, dont aucune mention de l'annexe n'indique par qui elle est établie, étant donné, d'une part, qu'elle est insérée entre des listes mentionnées à titre indicatif, et, d'autre part, qu'elle est établie sur la base d'un article rédigé sur le même modèle que ceux sur la base desquels les autres listes ont été établies, il y a lieu de considérer qu'elle a, elle aussi, et en méconnaissance des règles de légistique préconisées par la section de législation du Conseil d'Etat, une fonction purement indicative; qu'il s'ensuit qu'en droit, la désignation des centres d'appui, qu'il s'agisse de la première désignation ou d'une modification, relève de la seule compétence du ministre, quand bien même il est établi que la désignation critiquée a fait l'objet de négociations au cours de l'élaboration de l'accord de coopération; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être retenue;

Considérant que l'intervenante conteste la compétence du Conseil d'Etat au motif que l'objet réel du recours est le maintien du subventionnement, pour lequel elle dispose d'une action devant les juridictions de l'ordre judiciaire;

Considérant que l'objet premier de la désignation d'une institution comme centre d'appui est de lui permettre d'exercer les neuf types de missions énumérées aux articles 5 des accords de coopération; que le subventionnement n'apparaît que comme une conséquence de la désignation en qualité de centre d'appui; qu'en outre, il n'apparaît d'aucune disposition que la compétence du ministre pour décider de cette désignation et du subventionnement corrélatif serait liée; que le recours ne tend pas à la satisfaction d'un droit subjectif que la requérante

puiserait dans la législation ou la réglementation; que le Conseil d'Etat est compétent;

Considérant qu'il se déduit de l'annexe aux accords de coopération qu'une décision a été prise de désigner l'Unité Pilote de Psychopathologie Légale, Hôpital «Les Marronniers», et l'*Universitair Forensisch Centrum, Universitair Ziekenhuis Antwerpen*, comme centres d'appui;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de la demande de suspension, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, particulièrement de ses articles 2 et 3, en ce que l'acte attaqué procède à la désignation de deux centres d'appui en exécution des articles 5 des accords de coopération relatifs à la guidance et au traitement des délinquants sexuels sans que le choix des deux institutions et, partant, le refus de reconnaître la qualité de centre d'appui à la requérante, fasse l'objet d'aucune motivation formelle, alors que tout acte administratif unilatéral à portée individuelle doit être motivé formellement;

Considérant que la partie adverse répond que la loi du 29 juillet 1991 ne concerne que les actes à portée individuelle et qu'un accord de coopération n'entre pas dans cette catégorie;

Considérant que, pour les motifs exposés plus haut, l'acte attaqué n'est pas un accord de coopération mais un acte administratif unilatéral; que ni la circonstance que des accords de coopération y fassent référence, ni celle que son existence ne soit connue que par les annexes d'accords de coopération, n'ont pour effet d'en modifier la nature; que, dans son état actuel, le dossier ne contient pas l'acte de désignation des centres d'appui,

et n'établit de ce fait pas que cet acte serait revêtu d'une motivation formelle; que le moyen est sérieux;

Considérant que la requérante soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable; qu'elle fait valoir que les centres d'appui sont appelés à jouer un rôle central en matière de guidance et de traitement des délinquants sexuels et qu'en désignant deux autres institutions en qualité de centres d'appui, l'acte attaqué a pour effet qu'elle-même ne pourra exercer cette fonction essentielle, alors qu'elle avait une vocation certaine à être reconnue par la partie adverse en cette qualité, étant la première institution qui a été créée et structurée en Belgique en vue d'assurer la guidance et le traitement des délinquants sexuels, et bénéficiant de la plus grande expérience dans ce domaine, ayant constitué avec l'*Universitair Forensisch Centrum*, le centre de référence en la matière jusqu'en 1997; qu'elle soutient qu'en lui refusant une telle qualité, il l'empêche de jouer un rôle central en matière de guidance et de traitement des délinquants sexuels et nuit gravement à sa réputation, qu'elle avait excellente tant en Belgique qu'à l'étranger;

Considérant que la partie adverse répond que les accords de coopération ne peuvent encore être exécutés puisqu'ils n'ont pas été approuvés par les assemblées législatives compétentes, et qu'un acte affecté d'une condition suspensive n'est pas exécutoire, de sorte qu'il ne fait pas grief; qu'elle ajoute que la désignation de commun accord entre l'Etat, la Communauté et la Région concernée d'un centre d'appui n'emporte pas, en tant que telle, l'appréciation selon laquelle la requérante ne présenterait pas les qualités suffisantes pour être reconnue en qualité de centre d'appui, et que le seul fait que la requérante ne soit point désignée ne peut ternir sa réputation;

Considérant que la requérante n'a d'autres ressources financières que les subventions qu'elle reçoit de la partie adverse; que la désignation d'autres centres d'appui à l'exclusion d'elle-même, et la perte de subventions qui s'ensuivrait met son existence en péril; que s'il est vrai que l'acte attaqué apparaît comme une mesure prise en vue de pourvoir à l'application d'un accord de coopération, et qu'il ne produit par conséquence pas d'effet tant que cet accord n'est pas entré en vigueur, il n'en reste pas moins que, pour que le Conseil d'Etat puisse suspendre l'exécution d'un acte, il suffit que le préjudice existe à l'état de risque; qu'en l'espèce, l'approbation des accords par les pouvoirs législatifs compétents provoquerait la réalisation de ce risque; que l'approbation législative étant la suite normale d'un accord signé, le risque de préjudice doit être tenu pour établi;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'«UNIVERSITAIRE INSTELLING ANTWERPEN» est rejetée.

La requête en intervention introduite par l'association sans but lucratif UNITE PILOTE DE PSYCHOPATHOLOGIE LEGALE dans la procédure en référé est accueillie.

Article 2.

Est suspendue l'exécution de la décision du Ministre de la Justice, de date inconnue, par laquelle il a désigné, en qualité de centres d'appui dans le cadre de la guidance et du traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel, pour la Région wallonne, l'Unité Pilote de Psychopathologie Légale, Hôpital «Les Marronniers» à 7500 Tournai, pour la Communauté flamande, l'*Universitair Forensisch Centrum, Universitair Ziekenhuis Antwerpen* à 2650 Edegem.

Article 3.

Les dépens relatifs aux requêtes en intervention introduites par l'«UNIVERSITAIRE INSTELLING ANTWERPEN» et l'association sans but lucratif UNITE PILOTE DE PSYCHOPATHOLOGIE LEGALE, liquidés à la somme de 10.000 francs, sont mis à charge de ces dernières à concurrence de 5.000 francs chacune.

Les dépens sont réservés pour le surplus.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre des référés, le vingt-cinq mars 1900 nonante-neuf par :

M. LEROY,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Chr. MALCORPS.

M. LEROY.