

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 13 avril 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment de l'accord de coopération entre la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et l'Etat fédéral relatif à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel", a donné le 20 avril 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 april 1999 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Federale Staat inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik", heeft op 20 april 1999 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la motivation reproduite dans la demande d'avis est la suivante :

"Gelet op het feit dat voorliggend samenwerkingsakkoord gelijkaardig is met de voormelde samenwerkingsakkoorden, die intussen door de Senaatscommissie voor Justitie werden goedgekeurd; en gezien het belang de samenwerking op dit vlak gelijktijdig in het Brussels Gewest op te starten teneinde een gelijkwaardige opvang van daders van seksueel misbruik en een gelijkwaardige bescherming van potentiële slachtoffers in het hele land te kunnen waarborgen, ...".

*

* *

Examen de l'avant-projet de loi

1. L'avant-projet de loi entend donner assentiment à l'accord de coopération "concernant la guidance et le traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel", accord que l'autorité fédérale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française ont conclu le 13 avril 1999.

Dans son contenu, cet accord est fort proche de ceux que l'autorité fédérale a conclus dans le même domaine,

.../...

d'une part, avec la Communauté flamande (1) et, d'autre part, avec la Région wallonne (2).

2. L'attention est attirée sur le fait qu'un contentieux oppose actuellement l'Etat belge et un centre spécialisé dans la guidance et le traitement des délinquants sexuels, l'association sans but lucratif "Centre de recherche-action et de consultation en sexo-criminologie (CRASC)".

La déléguée du ministre de la Justice a transmis à ce sujet, au Conseil d'Etat, une décision prononcée le 29 octobre 1997 par le président du tribunal de première instance de Bruxelles siégeant en référé (3), en cause de l'association sans but lucratif précitée contre l'Etat belge.

On peut citer l'extrait suivant du dispositif de ladite décision :

"Constatons que provisoire et dans les limites qui seront précisées ci-après :

- que la demanderesse constitue un centre spécialisé dans la guidance et le traitement des délinquants sexuels au sens de la loi du 13 avril 1995 relatif aux abus sexuels à l'égard des mineurs;

(1) Voir doc. Sén., sess. 1998-1999, 1-1166/1.

(2) Voir doc. Sén., sess. 1998-1999, 1-1230/1.

(3) L'inspecteur des finances fait allusion à cette décision dans son avis sur l'avant-projet de loi à l'examen.

- qu'elle a, jusqu'à présent, été subventionnée par le défendeur dans ce cadre;
- qu'elle relève jusqu'à nouvel ordre en raison de son objet social, de la compétence exclusive de l'Etat fédéral;
- que celui-ci ne peut, dès lors, refuser de poursuivre le subventionnement de la demanderesse pour le motif que la Communauté française et la Région wallonne refuseraient de collaborer avec elle ou de voir le défendeur continuer à la subventionner;
- qu'une telle décision serait, en outre, *prima facie* discriminatoire au détriment de la demanderesse en raison, d'une part, de la poursuite du subventionnement de l'Universitair Forensisch Centrum (U.F.C.) et, d'autre part, d'un subventionnement qui serait accordé au détriment de la demanderesse à de nouveaux centres de traitement de délinquants sexuels.

Interdisons au défendeur, au provisoire et dans les limites qui seront indiquées ci-après, de supprimer le subventionnement de la demanderesse à dater du 1er janvier 1998 dès lors qu'une telle décision serait fondée sur le fait que la Communauté française et la Région wallonne refuseraient de collaborer avec elle ou de voir le défendeur continuer à la subventionner a ratio de son personnel sous contrat à cette date, ainsi que des personnes en cours de traitement, de guidance ou d'accompagnement thérapeutique et ceci d'une façon non discriminatoire par rapport au subventionnement de l'U.F.C..

Ordonnons au défendeur, au provisoire et dans les limites qui seront indiquées ci-après, qu'il poursuive le subventionnement de la demanderesse au-delà de la date du 31 décembre 1997 à moins que le défendeur n'avance de nouveaux motifs qui permettraient de justifier la suppression du subventionnement de la demanderesse.

Ordonnons que si le défendeur ne respecte pas la présente ordonnance, il sera tenu au paiement d'une astreinte de 13.000.000 francs (treize millions de francs belges) par an.

.../...

Disons que la présente ordonnance produira ses effets, soit jusqu'à la date à laquelle le défendeur décidera de poursuivre le subventionnement de la demanderesse au-delà de la date du 31 décembre 1997, soit jusqu'à la date à laquelle le Conseil d'Etat aura statué sur le recours en annulation dirigé par la demanderesse contre la décision future du défendeur si celle-ci devait supprimer le subventionnement de la demanderesse, soit enfin jusqu'à la date à laquelle le délai pour introduire un tel recours en annulation sera expiré."

Selon les explications de la déléguée du ministre, cette décision est frappée d'appel.

Le 13 novembre 1998, l'association sans but lucratif "CRASC" a introduit devant la section d'administration du Conseil d'Etat une requête en annulation d'arrêtés royaux du 17 décembre 1997 et du 24 juin 1998 lui allouant, pour l'année 1998, des subventions dont le montant est inférieur à celui des subventions qui lui étaient accordées antérieurement. Cette affaire est toujours pendante (1).

Le 29 janvier 1999, la même association a introduit devant la section d'administration du Conseil d'Etat une requête en annulation et une demande de suspension de l'exécution de la décision, de date inconnue, par laquelle le ministre de la justice 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 Tournai, et, pour la Communauté flamande, l'Universitair Forensisch Centrum, Universitair Zieken-

(1) A. 81.091/XIII-919.

huis Antwerpen à Edegem (1). La section d'administration du Conseil d'Etat a suspendu l'exécution de cette décision par un arrêt n° 79.517 du 25 mars 1999.

Il importe de souligner que l'existence de la décision suspendue par la section d'administration du Conseil d'Etat se déduit d'une annexe aux accords de coopération que l'autorité fédérale a conclus avec la Communauté flamande et avec la Région wallonne en matière de guidance et de traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel. Dans l'arrêt du 25 mars 1999, la section d'administration a estimé qu'en dépit de cette circonstance, il y avait lieu de considérer que la décision attaquée était un acte administratif unilatéral émanant du seul ministre de la justice, ledit acte ne figurant en annexe aux accords de coopération qu'à titre d'information.

La section d'administration a estimé sérieux le moyen pris "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". On relève notamment que, selon

(1) A. 82.250/XIII-994.

l'arrêt, "l'acte attaqué n'est pas un accord de coopération mais un acte administratif unilatéral".

La section d'administration a également considéré que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risquait de causer à l'association requérante un préjudice grave difficilement réparable. Sur ce point, elle s'est prononcée comme suit :

"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 mettent 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 conséquent 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."

En des termes analogues à ceux utilisés dans les accords de coopération que l'autorité fédérale a conclus avec la Communauté flamande et avec la Région wallonne, l'accord auquel l'avant-projet de loi à l'examen entend donner assentiment prévoit, en son article 5, que "le ministre de la justice s'engage à subventionner un centre d'appui", que "la liste des centres d'appui est annexée au présent accord de coopération" et que "le ministre de la justice communiquera toute modification éventuelle de la liste, dans les meilleurs délais, aux commissions communautaires compétentes de la Région bruxelloise". L'annexe

.../...

annoncée ne figure, toutefois, pas dans le dossier qui a été communiqué à la section de législation du Conseil d'Etat. La déléguée du ministre de la justice a précisé que les annexes mentionnées dans l'accord de coopération n'étaient "pas encore finalisées". La même déléguée a également expliqué qu'il n'était pas envisagé de désigner le "CRASC" comme centre d'appui au sens de l'accord à l'examen (1).

3. Quand des litiges sont en cours, il est d'usage qu'afin d'éviter de préjuger de l'issue de ceux-ci, la section de législation du Conseil d'Etat s'abstienne de formuler des observations qui pourraient être considérées comme exprimant une prise de position sur les questions posées devant les juridictions saisies de ces litiges.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat, section de législation, estime, en conséquence, devoir s'abstenir de donner un avis, celui-ci pouvant avoir une incidence sur l'issue des litiges en cours.

(1) Voir, dans le même sens, ce qu'a "(cru) comprendre" l'inspecteur des finances dans son avis sur l'avant-projet de loi.

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de adviesaanvraag als volgt :

"Gelet op het feit dat voorliggend samenwerkingsakkoord gelijkaardig is met de voormelde samenwerkingsakkoorden, die intussen door de Senaatscommissie voor Justitie werden goedgekeurd; en gezien het belang de samenwerking op dit vlak gelijktijdig in het Brussels Gewest op te starten teneinde een gelijkwaardige opvang van daders van seksueel misbruik en een gelijkwaardige bescherming van potentiële slachtoffers in het hele land te kunnen waarborgen, ...".

*

* *

Onderzoek van het voorontwerp van wet

1. Het voorontwerp van wet beoogt instemming te betuigen met het samenwerkingsakkoord "inzake de begeleiding en behandeling van daders van seksueel misbruik", dat door de federale overheid, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie op 13 april 1999 is gesloten.

Inhoudelijk sluit dit akkoord nauw aan bij de akkoorden die de federale overheid op hetzelfde gebied heeft

.../...

gesloten met de Vlaamse Gemeenschap (1) enerzijds en met het Waals Gewest (2) anderzijds.

2. De aandacht wordt erop gevestigd dat thans een geschil hangende is tussen de Belgische Staat en een centrum gespecialiseerd in de begeleiding en de behandeling van seksuele delinquenten, de vereniging zonder winstoogmerk "Centrum voor Actieonderzoek en Seksuo-criminologische Consultaties (CASC)".

De gemachtigde van de Minister van Justitie heeft in dat verband aan de Raad van State een beslissing overgelegd die op 29 oktober 1997 is uitgesproken door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, rechtsprekende in kort geding (3), inzake de voornoemde vereniging zonder winstoogmerk tegen de Belgische Staat.

Uit het dictum van de voornoemde beslissing kan het volgende uittreksel worden geciteerd :

"Constatons que provisoire et dans les limites qui seront précisées ci-après :

- que la demanderesse constitue un centre spécialisé dans la guidance et le traitement des délinquants sexuels au sens de la loi du 13 avril 1995 relatif aux abus sexuels à l'égard des mineurs;

(1) Zie Gedr. St., Senaat, zitting 1998-1999, 1-1166/1.

(2) Zie Gedr. St., Senaat, zitting 1998-1999, 1-1230/1.

(3) De inspecteur van financiën alludeert op die beslissing in zijn advies over het onderzochte voorontwerp van wet.

- qu'elle a, jusqu'à présent, été subventionnée par le défendeur dans ce cadre;
- qu'elle relève jusqu'à nouvel ordre en raison de son objet social, de la compétence exclusive de l'Etat fédéral;
- que celui-ci ne peut, dès lors, refuser de poursuivre le subventionnement de la demanderesse pour le motif que la Communauté française et la Région wallonne refuseraient de collaborer avec elle ou de voir le défendeur continuer à la subventionner;
- qu'une telle décision serait, en outre, *prima facie* discriminatoire au détriment de la demanderesse en raison, d'une part, de la poursuite du subventionnement de l'Universitair Forensisch Centrum (U.F.C.) et, d'autre part, d'un subventionnement qui serait accordé au détriment de la demanderesse à de nouveaux centres de traitement de délinquants sexuels.

Interdisons au défendeur, au provisoire et dans les limites qui seront indiquées ci-après, de supprimer le subventionnement de la demanderesse à dater du 1er janvier 1998 dès lors qu'une telle décision serait fondée sur le fait que la Communauté française et la Région wallonne refuseraient de collaborer avec elle ou de voir le défendeur continuer à la subventionner a ratio de son personnel sous contrat à cette date, ainsi que des personnes en cours de traitement, de guidance ou d'accompagnement thérapeutique et ceci d'une façon non discriminatoire par rapport au subventionnement de l'U.F.C..

Ordonnons au défendeur, au provisoire et dans les limites qui seront indiquées ci-après, qu'il poursuive le subventionnement de la demanderesse au-delà de la date du 31 décembre 1997 à moins que le défendeur n'avance de nouveaux motifs qui permettraient de justifier la suppression du subventionnement de la demanderesse.

Ordonnons que si le défendeur ne respecte pas la présente ordonnance, il sera tenu au paiement d'une astreinte de 13.000.000 francs (treize millions de francs belges) par an.

.../...

Disons que la présente ordonnance produira ses effets, soit jusqu'à la date à laquelle le défendeur décidera de poursuivre le subventionnement de la demanderesse au-delà de la date du 31 décembre 1997, soit jusqu'à la date à laquelle le Conseil d'Etat aura statué sur le recours en annulation dirigé par la demanderesse contre la décision future du défendeur si celle-ci devait supprimer le subventionnement de la demanderesse, soit enfin jusqu'à la date à laquelle le délai pour introduire un tel recours en annulation sera expiré."

Volgens de verklaringen van de gemachtigde van de minister is tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld.

Op 13 november 1998 heeft de vereniging zonder winstoogmerk "CASC" bij de afdeling administratie van de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld van de koninklijke besluiten van 17 december 1997 en 24 juni 1998, waarbij haar voor het jaar 1998, toelagen worden toegekend waarvan het bedrag lager ligt dan dat van de toelagen die haar tevoren waren verleend. Die zaak is nog steeds hangende (1).

Op 29 januari 1999 heeft dezelfde vereniging bij de afdeling administratie van de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingesteld en een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing, van onbekende datum, waarbij de Minister van Justitie als steuncentrum heeft aangewezen in het kader van de begeleiding en de behandeling van daders van strafbare feiten van seksuele aard, voor het Waals Gewest, de "Unité pilote de psychopathologie légale, Hôpital Les Marronniers"

(1) A. 81.091/XIII-919.

te Doornik, en voor de Vlaamse Gemeenschap, het Universitair Forensisch Centrum, Universitair Ziekenhuis Antwerpen te Edegem (1). De afdeling administratie van de Raad van State heeft de tenuitvoerlegging van die beslissing geschorst bij arrest nr. 79.517 van 25 maart 1999.

Er behoort op gewezen te worden dat het bestaan van de beslissing die door de afdeling administratie van de Raad van State is geschorst, blijkt uit een bijlage bij de samenwerkingsakkoorden die de federale overheid heeft gesloten met de Vlaamse Gemeenschap en met het Waals Gewest inzake de begeleiding en de behandeling van daders van strafbare feiten van seksuele aard. De afdeling administratie heeft in het arrest van 25 maart 1999 geoordeeld dat ongeacht die omstandigheid, men ervan uit diende te gaan dat de bestreden beslissing een eenzijdige administratieve handeling is, uitgaande van de Minister van Justitie alleen, welke handeling alleen bij wijze van inlichting bij de samenwerkingsakkoorden gaat.

De afdeling administratie heeft het middel ernstig geacht dat is ontleend aan de schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, inzonderheid van de artikelen 2 en 3 ervan, doordat op grond van de bestreden handeling twee steuncentra worden aangewezen ter uitvoering van de artikelen 5 van de samenwerkingsakkoorden inzake de begeleiding en behandeling van seksuele delinquenten, zonder dat de keuze van beide instellingen en derhalve, de

(1) A. 82.250/XIII-994.

weigering om de verzoekende partij als steuncentrum te erkennen, uitdrukkelijk worden gemotiveerd, terwijl elke eenzijdige bestuurshandeling met individuele strekking op uitdrukkelijke wijze behoort te worden gemotiveerd. Er behoort inzonderheid te worden opgemerkt dat volgens het arrest de bestreden handeling geen samenwerkingsakkoord is, maar een eenzijdige bestuurshandeling.

De afdeling administratie heeft eveneens geoordeeld dat door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden handeling de verzoekende vereniging een moeilijk te herstellen ernstig nadeel had kunnen lijden. In dat verband heeft zij het volgende gesteld :

"Overwegende dat de verzoekende partij over geen andere financiële middelen beschikt dan de toelagen die ze van de verwerende partij ontvangt; dat door de aanwijzing van andere steuncentra dan zijzelf, en door het wegvallen van de toelagen dat daaruit voortvloeit, haar voortbestaan in gevaar komt; dat hoewel de bestreden handeling op een maatregel lijkt die genomen is met het oog op de tenuitvoerlegging van een samenwerkingsakkoord, en hoewel ze bijgevolg geen uitwerking heeft zolang dat akkoord niet in werking is getreden, het toch zo is dat, wil de Raad van State de tenuitvoerlegging van een handeling kunnen schorsen, het voldoende is dat een nadeel dreigt; dat in de onderhavige zaak het risico met de goedkeuring van de akkoorden door de bevoegde wetgevende instanties werkelijkheid zou worden; dat aangezien de goedkeuring bij wet het normale vervolg is op een ondertekend akkoord, het risico van een nadeel bewezen dient te worden geacht.".

In artikel 5 van het akkoord waarmee het onderzochte voorontwerp van wet instemming beoogt te betuigen wordt in soortgelijke bewoordingen als die welke

.../...

gebruikt worden in de samenwerkingsakkoorden die de federale overheid heeft gesloten met de Vlaamse Gemeenschap en met het Waals Gewest, gesteld dat "de minister van Justitie (...) een steuncentrum (subsidieert)", dat "de lijst van de steuncentra (...) als bijlage bij dit samenwerkingsakkoord (wordt) gevoegd" en dat "elke wijziging van deze lijst (...) zo vlug mogelijk door de minister van Justitie aan de bevoegde gemeenschapscommissies van het Brusselse Gewest (wordt) meegedeeld". De genoemde bijlage maakt evenwel geen deel uit van het dossier dat aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is overgelegd. De gemachtigde van de Minister van Justitie heeft verklaard dat de bijlagen waarvan sprake in het samenwerkingsakkoord "nog niet af waren". Dezelfde gemachtigde heeft uitgelegd dat het niet de bedoeling was om het "CASC" aan te wijzen als steuncentrum in de zin van het onderzochte akkoord (1).

3. Om te voorkomen dat vooruitgelopen wordt op de afloop van geschillen die nog hangende zijn, is het de gewoonte dat de afdeling wetgeving van de Raad van State geen opmerkingen maakt die beschouwd kunnen worden als de uiting van een stellingname met betrekking tot aangelegenheden waarover de rechtscolleges waarbij die geschillen aanhangig zijn gemaakt, zich dienen uit te spreken.

(1) Zie, in dezelfde zin, hetgeen de inspecteur van financiën "meende begrepen te hebben" in zijn advies over het voorontwerp van wet.

Gelet op het voorgaande, oordeelt de Raad van State, afdeling wetgeving, bijgevolg zich te moeten onthouden van het geven van een advies, aangezien dit de afloop van de hangende geschillen zou kunnen beïnvloeden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

premier président,
eerste voorzitter,

Y. KREINS,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS