

Numéros du rôle : 1905, 1906, 1907 et 1908
Arrêt n° 101/2001 du 13 juillet 2001

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation

- de la loi du 4 mai 1999 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne relative à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel;
- du décret de la Région wallonne du 1er avril 1999 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne concernant la guidance et le traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel;
- de la loi du 4 mai 1999 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande relatif à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel;
- du décret de la Communauté flamande du 2 mars 1999 portant approbation de l'accord de coopération du 8 octobre 1998 entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande relatif à la guidance et au traitement d'auteurs d'infraction à caractère sexuel,  
introduits par l'a.s.b.l. Centre de recherche-action et de consultations en sexo-criminologie (CRASC).

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et H. Boel, des juges L. François, P. Martens, A. Arts, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen et A. Alen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du juge honoraire J. Delruelle et du juge émérite E. Cerexhe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet des recours*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 10 mars 2000 et parvenues au greffe le 13 mars 2000, l'a.s.b.l. Centre de recherche-action et de consultations en sexo-criminologie (CRASC), dont le siège est établi à 1082 Bruxelles, avenue des Frères Becqué 8, a introduit un recours en annulation

- de la loi du 4 mai 1999 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne relative à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel,

- du décret de la Région wallonne du 1er avril 1999 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne concernant la guidance et le traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel,

- de la loi du 4 mai 1999 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande relatif à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel, et

- du décret de la Communauté flamande du 2 mars 1999 portant approbation de l'accord de coopération du 8 octobre 1998 entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande relatif à la guidance et au traitement d'auteurs d'infraction à caractère sexuel (publiés au *Moniteur belge* du 11 septembre 1999).

## II. *La procédure*

Par ordonnances du 13 mars 2000, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 21 mars 2000, la Cour a joint les affaires.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 24 mai 2000.

Par ordonnance du 4 juillet 2000, le président M. Melchior a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, à la suite de la demande du Conseil des ministres du 3 juillet 2000.

Cette ordonnance a été notifiée au Conseil des ministres par lettre recommandée à la poste le 5 juillet 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Unité pilote de psychopathologie légale, dont le siège est établi à 7500 Tournai, Hôpital Les Marronniers, rue Despars 92, par lettre recommandée à la poste le 23 juin 2000;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 30 juin 2000;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 18 juillet 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 22 et 29 septembre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 25 octobre 2000;
- la partie requérante, par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 2000.

Par ordonnances du 29 juin 2000 et du 28 février 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 10 mars 2001 et 10 septembre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 7 mars 2001, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 28 mars 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 8 mars 2001.

Par ordonnance du 7 mars 2001, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

A l'audience publique du 28 mars 2001 :

- ont comparu :
  - . Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
  - . Me C. Lessoye *loco* Me F. Daout, avocats au barreau de Mons, pour l'a.s.b.l. Unité pilote de psychopathologie légale;
  - . Me M. Fadeur, avocat au barreau de Charleroi, pour le Gouvernement wallon;
  - . Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs E. Cereixe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *En droit*

- A -

*Quant à la recevabilité des requêtes*

*Affaires n<sup>os</sup> 1905, 1906, 1907 et 1908*

A.1.1. La partie requérante est une association sans but lucratif (a.s.b.l.) dont l'objet est la guidance et le traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel. Elle privilégie pour ce faire une approche criminologique clinique de la délinquance sexuelle, c'est-à-dire une méthode dont l'objet est d'éviter la récidive, et non pas une approche médicale. Elle se distingue aussi des centres de santé mentale qui exercent leurs missions non pas à la demande de l'autorité mais bien du patient lui-même, en l'espèce le délinquant. La requérante effectue, quant à elle, un travail dans un contexte de contrainte, assurant la guidance des délinquants sexuels qui lui sont déférés par les autorités administratives et judiciaires compétentes. L'objectif est donc d'éviter la récidive et non pas de « soigner » le délinquant, même si la guidance pourra évidemment contribuer à sa réinsertion.

A.1.2. La requérante ne dispose pour réaliser son objet d'aucun fonds propre. Initialement subsidiée par la Communauté française, ce subventionnement a été supprimé, ne relevant pas des compétences communautaires. Depuis, elle est subventionnée par l'Etat fédéral en raison de la collaboration qu'elle apporte à la politique criminelle et judiciaire menée par ce dernier.

A.1.3. Dans le courant de l'année 1996, l'Etat fédéral, les communautés et les régions ont souhaité mettre en place une politique de coopération en matière de guidance et de traitement des délinquants sexuels. Alors que jusque-là la requérante et l'« Universitair Forensisch Centrum » (U.F.C.) constituaient les deux centres de référence pour délinquants sexuels en Belgique, il s'agissait d'aboutir à la conclusion d'accords de coopération prévoyant la mise en place, d'une part, de plusieurs centres de guidance et de traitement sur l'ensemble du territoire et, d'autre part, de centres d'appui appelés à encadrer et à soutenir l'action des centres de guidance et de traitement. Alors qu'elle pensait pouvoir être reconnue comme centre d'appui, la partie requérante a appris qu'il n'en serait rien et elle a vu progressivement diminuer son subventionnement.

La réduction des subventions s'est poursuivie et de manière de plus en plus drastique pour se chiffrer à un subside de 2.000.000 de francs pour l'année 2000.

A.1.4. La partie requérante a intérêt à attaquer les différentes normes litigieuses dans des moyens tirés essentiellement de la violation, par l'Etat fédéral, de règles de compétences, dans la mesure où elle relève de la compétence exclusive de l'Etat, en ce qui concerne son subventionnement. Or, l'accord conclu avec la Région wallonne (affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906) confie la guidance à des centres de santé devant être reconnus par le ministre wallon compétent. L'accord conclu avec la Communauté flamande (affaires n<sup>os</sup> 1907 et 1908) confie la guidance et le traitement des délinquants sexuels à des centres de santé mentale et des centres d'aide aux personnes désignés par les ministres flamands compétents.

Elle a intérêt à postuler l'annulation de l'ensemble des normes attaquées puisque celles-ci portent assentiment à divers accords de coopération traduisant des options divergeant fondamentalement des siennes en la matière.

*Quant à la recevabilité du mémoire en réponse déposé par le Conseil des ministres*

A.2. La partie requérante a, par une lettre recommandée envoyée au greffe de la Cour le 4 décembre 2000, fait savoir qu'elle estimait ce mémoire irrégulier par son contenu.

L'objet de ce mémoire en réponse est, non pas de réagir aux mémoires déposés par le Gouvernement wallon et l'a.s.b.l. Unité pilote de psychopathologie légale (U.P.P.L.), mais de développer par de nouveaux arguments la thèse que le Conseil des ministres entend opposer aux différents moyens contenus dans les requêtes en annulation.

Ce mémoire a été déposé en application de l'article 89 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

L'article 85 fixe à 45 jours le délai dont disposaient en l'espèce le Conseil des ministres, le Gouvernement wallon et l'a.s.b.l. U.P.P.L.

Il en va d'autant plus ainsi qu'à ce stade, l'a.s.b.l. CRASC n'est pas en mesure, en vertu des règles de procédure applicables, de réagir par écrit au mémoire en réponse déposé par le Conseil des ministres.

*Quant au premier moyen (commun aux quatre requêtes)*

A.3.1. Le premier moyen est pris de la violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, plus particulièrement des articles 35, 39, 127, 128 et 134 de la Constitution, des compétences résiduelles de l'Etat fédéral en matière judiciaire, pénale et criminelle, ainsi que de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, plus particulièrement de son article 92bis, § 1er. La matière réglée par les deux accords de coopération qui ont fait l'objet des lois et des décrets d'assentiment attaqués relève de la compétence exclusive de l'Etat fédéral, s'agissant de l'exécution des peines et mesures pénales en matière de délinquance sexuelle, et ne pouvait donc faire l'objet d'accords de coopération entre l'Etat fédéral et, d'une part, la Communauté flamande et, d'autre part, la Région wallonne.

A.3.2. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante soutient que le Conseil des ministres s'attache seulement à démontrer qu'il était nécessaire de mener une politique concertée avec les régions dans le traitement de la délinquance sexuelle sans répondre cependant à la question de savoir s'il pouvait ainsi abandonner une compétence exclusive de l'Etat fédéral. Il ne montre pas en quoi la matière traitée par les accords de coopération dénoncés relèverait d'une autre compétence que celle de l'exécution des peines et en particulier d'une compétence régionale. La requérante n'est pas hostile à une coopération avec les régions pour autant que celles-ci respectent les règles de compétences. Or, les accords de coopération confondent deux catégories d'institutions, à savoir celles qui s'occupent de l'aide aux personnes et qui dépendent des communautés et celles qui exercent leur activité dans le cadre de l'exécution des peines - en vue, comme en l'espèce, d'éviter les cas de récidive -, matière qui relève de la compétence exclusive de l'Etat.

Les mêmes lacunes doivent être relevées dans le mémoire du Gouvernement wallon, qui se réfère d'ailleurs paradoxalement aux compétences communautaires en matière de politique de dispensation de soins et d'aide sociale aux détenus. Ceci trahit une méconnaissance des accords de coopération, lesquels ont pour objet précis le traitement des délinquants sexuels dans l'objectif d'une libération conditionnelle.

*Position du Conseil des ministres*

A.4. Après avoir rappelé l'origine des accords de coopération en matière de guidance et de traitement d'auteurs d'abus sexuels, il faut relever que les communautés sont aussi compétentes en matière d'aide sociale et de développement harmonieux des personnes : l'Etat fédéral peut donc parfaitement coopérer avec elles, même si c'est lui qui exerce les compétences propres.

Dans le mémoire en réponse, le Conseil des ministres cite l'article 5, § 1er, I, 1° et 2°, ainsi que II, 7°, pour fondement de ces compétences communautaires que, dans son avis, le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas mis en doute. Puis, rappelant les travaux préparatoires de l'accord de coopération contesté, le Conseil des ministres renvoie aux déclarations du ministre wallon de la Santé et aux attributions qui sont, selon lui, les mêmes en matière de promotion du bien-être, de la santé et de l'épanouissement harmonieux des personnes.

*Position du Gouvernement wallon*

A.5. Le ministre de la Santé de la Région wallonne a dans ses attributions de « promouvoir le bien-être, la santé et l'épanouissement des personnes et d'éviter qu'il y soit porté atteinte ». A ce titre, il peut coopérer à la

politique de traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat fédéral en ce qui concerne l'exécution de leurs peines et leur libération conditionnelle, mais aussi de la Région wallonne en ce qui concerne la politique de dispensation de soins à l'égard des personnes concernées. Et de citer l'article 5, § 1er, I et II, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui attribue ces matières aux communautés, ainsi que le décret II du Conseil de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et notamment son article 3 qui dispose que la Région et la Commission exercent les compétences de la Communauté dans les matières suivantes :

« [...] »

6° la politique de santé, visée à l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale, à l'exception des hôpitaux universitaires, du Centre hospitalier de l'Université de Liège, de l'Académie royale de médecine de Belgique, de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), de l'Education sanitaire, des activités et services de médecine préventive et de l'Inspection médicale scolaire;

7° l'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale, à l'exception des normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge, de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), de la Protection de la jeunesse et de l'Aide sociale aux détenus. »

La guidance et le traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel ne constituent pas une matière en soi mais bien une problématique qui implique l'intervention de diverses personnes de droit public dans les compétences différentes et spécifiques.

*Quant au deuxième moyen (affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906)*

*Position de la partie requérante*

A.6.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, plus particulièrement des articles 39, 128, 134 et 138 de la Constitution, des articles 5, § 1er, I, 2°, et II, 7°, ainsi que 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et des articles 3, 6° et 7°, des décrets II du Conseil de la Communauté française et du Conseil régional wallon du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Le moyen est dirigé contre la loi du 4 mai 1999 (affaire n° 1905) et le décret wallon du 1er avril 1999 (affaire n° 1906) en tant qu'ils portent assentiment à l'accord de coopération conclu par l'autorité fédérale avec la Région wallonne.

Le préambule de l'accord démontre que la Région wallonne a entendu exercer des compétences communautaires qui ne lui ont pas été transférées par la Communauté française. Il en est ainsi plus particulièrement de l'éducation sanitaire, de la médecine préventive et de l'aide sociale aux détenus (articles 5, § 1er, I, 2°, et II, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et articles 3, 6° et 7°, des décrets II du Conseil de la Communauté française et du Conseil régional wallon du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française).

A.6.2. Le Conseil des ministres ne peut prétendre que la Région wallonne n'aurait pas entendu exercer des compétences qui ne lui ont pas été transférées par la Communauté française puisque, d'une part, le préambule de l'accord fait expressément référence à ces compétences, notamment à l'aide sociale aux détenus, et que, d'autre part, le Gouvernement wallon invoque lui-même cette compétence dans le cadre de la réponse qu'il apporte au premier moyen dans son mémoire.

En outre, dès lors que l'argumentation du Conseil des ministres et du Gouvernement wallon consiste - erronément - à soutenir que les accords de coopération auraient pour objet de contribuer à l'épanouissement des délinquants, il est bien évident que, si cette argumentation devait, *quod non*, être partagée, la compétence communautaire concernée serait évidemment bien plus l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale que la politique de dispensation de soins.

A suivre cette argumentation, il ne peut, dès lors, être contesté que la Région wallonne a entendu exercer les compétences de la Communauté française en matière d'aide sociale aux détenus alors que cette compétence ne lui a pas été transférée.

A.6.3. On doit formuler les mêmes objections à l'égard de l'argumentation du Gouvernement wallon, qui a tort de considérer que la matière traitée ne relève pas de la compétence des communautés en matière d'aide sociale aux détenus puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de leur libération. Ceci démontre qu'il confond lui aussi le secteur de la santé mentale et celui du traitement de la délinquance sexuelle.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.7. Il est vrai que l'article 3, 6°, du décret II du Conseil régional wallon du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française a prévu que la Région wallonne et la Commission communautaire française exerceraient en bloc les compétences de politique de santé, sous réserve d'une série d'exceptions parmi lesquelles l'éducation sanitaire et la médecine préventive. De même, le décret a transféré en bloc les compétences en matière d'aide sociale, sous réserve d'une série d'exceptions parmi lesquelles l'aide sociale aux détenus.

Ceci signifie cependant que le décret a bien transféré la première des compétences fédérées qui justifiait l'accord : la compétence en matière de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins. Le choix de s'appuyer au sud du pays sur les collectivités compétentes en matière de dispensation de soins plutôt que sur la communauté compétente en matière d'aide sociale au détenu est logique. L'Etat fédéral a décidé de mettre en place une politique plus globale qui combine les approches criminologiques et les approches thérapeutiques. Il a voulu éviter le développement de circuits parallèles. Il était logique que l'Etat fédéral privilégie par cet accord la coopération avec les collectivités compétentes en matière de traitement et en matière d'institutions de soins.

Il ne faut donc pas s'étonner du choix de la Région wallonne comme partenaire au sud du pays. Ce choix était justement fondé sur la compétence de la Région wallonne en matière de santé. Et le fait que la médecine préventive n'ait pas été transférée est irrelevant puisqu'il s'agit en l'espèce, également, de soigner des personnes ayant commis des infractions à caractère sexuel.

#### *Position du Gouvernement wallon*

A.8. Le décret du 19 juillet 1993 a attribué à la Région wallonne des compétences en matière de santé, compétences attribuées en principe aux communautés. Aucune des exceptions prévues par ce décret ne concerne le présent litige. La Région wallonne est bien compétente en matière d'aide aux personnes.

#### *Quant au troisième moyen (affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906) et au deuxième moyen (affaires n<sup>os</sup> 1907 et 1908)*

##### *Position de la partie requérante*

A.9. Le troisième moyen (affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906) et le deuxième moyen (affaires n<sup>os</sup> 1907 et 1908) sont pris de la violation, en une première branche, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, plus particulièrement

des articles 35, 39, 127, 128 et 134 de la Constitution, des compétences résiduelles de l'Etat fédéral en matières judiciaire, pénale et criminelle, ainsi que de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, plus particulièrement de son article 92bis, § 1er, et, en une seconde branche, des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les dispositions entreprises accordent une préférence injustifiée aux établissements relevant du secteur de la santé et de l'aide aux personnes et ce, au détriment des établissements qui, tel celui de la partie requérante, privilégient une approche criminologique de la délinquance sexuelle.

Le deuxième moyen (affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906) est dirigé contre la loi du 4 mai 1999 et le décret wallon du 1er avril 1999 en tant qu'ils portent assentiment à l'accord de coopération conclu par l'autorité fédérale avec la Région wallonne, plus particulièrement en ce qui concerne les articles 3 et 7 de cet accord. Ces deux dispositions confient au seul ministre wallon de la Santé la compétence, d'une part, d'installer des équipes psychosociales spécialisées dans des établissements hospitaliers et des maisons de repos (article 3) et, d'autre part, de reconnaître des équipes de santé spécialisées chargées d'assurer la guidance et le traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel (article 7).

Le troisième moyen (affaires n<sup>os</sup> 1907 et 1908) est dirigé contre la seconde loi du 4 mai 1999 et le décret flamand du 2 mars 1999 en tant qu'ils portent assentiment à l'accord de coopération conclu par l'autorité fédérale avec la Communauté flamande, plus particulièrement en ce qui concerne l'article 7 de cet accord. Cette disposition confie aux seuls ministres flamands compétents le soin de reconnaître des équipes spécialisées des centres de santé mentale et des centres d'aide aux personnes, chargées d'assurer la guidance et le traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.10. Quant à la première branche, l'accord de coopération avait pour objectif de coordonner les interventions de l'Etat fédéral et des communautés. On n'aperçoit pas ce qui interdirait, dans ce cadre, de confier aux ministres communautaires ou régionaux la désignation d'équipes spécialisées dans le cadre de la guidance et du traitement.

Quant à la seconde branche, il faut se fonder sur la différence entre guidance et traitement et considérer que les accords de coopération ne privilégient pas le modèle médical par rapport au modèle criminologique.

#### *Position du Gouvernement wallon*

A.11. Quant à la première branche, il faut s'en référer une nouvelle fois aux dispositions de l'accord pour soutenir que les matières réglées par les articles 3 et 7 relèvent « manifestement » des compétences de la Région wallonne.

Quant à la seconde branche, l'accord ne privilégie pas une catégorie d'institutions, la référence aux centres de santé mentale s'expliquant par le fait que l'approche criminologique de la requérante ne relèverait pas de la compétence de la Région wallonne. L'accord de coopération a pour objet d'aider et de soigner les personnes concernées, et il est souligné qu'« il est permis à cet égard de penser qu'en aidant et en soignant les personnes concernées... la récidive sera évitée ».

#### *Quant aux quatrième (affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906) et troisième (affaires n<sup>os</sup> 1907 et 1908) moyens*

##### *Position de la partie requérante*

A.12.1. Les quatrième (affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906) et troisième (affaires n<sup>os</sup> 1907 et 1908) moyens qui sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution visent plus particulièrement l'annexe I de l'accord de coopération conclu par l'autorité fédérale avec la Région wallonne et l'annexe III de celui conclu par l'autorité fédérale avec la Communauté flamande. Les moyens ne sont soulevés qu'à titre subsidiaire, si la Cour considérait, contrairement au Conseil d'Etat, que la liste des centres d'appui qui figure dans ces annexes ne

constitue pas une décision unilatéralement arrêtée par le ministre fédéral de la Justice, mais qu'elle fait, au contraire, partie intégrante des accords.

Sur le fond, la partie requérante s'estime exclue de cette liste, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.12.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la Cour n'est pas compétente pour connaître de ce moyen puisqu'effectivement, les annexes litigieuses sont bien des décisions unilatérales à propos desquelles le Conseil d'Etat a admis la recevabilité des recours introduits par la requérante et qui ont conduit à la suspension, par lui, des listes litigieuses.

#### *Position du Conseil des ministres*

A.13. Contre l'arrêt du Conseil d'Etat qui a reconnu le caractère réglementaire des annexes litigieuses et suspendues, il faut admettre qu'elles font partie intégrante des normes entreprises et que la Cour d'arbitrage est donc compétente pour les contrôler.

Sur le fond, ce que la requérante conteste c'est à nouveau moins la mesure elle-même que l'objectif poursuivi par cette mesure. Elle voudrait dénier au Gouvernement le pouvoir de choisir une autre méthode que la sienne, et donc d'autres centres que le sien pour mettre la politique en œuvre. Cependant, cet aspect échappe largement au contrôle de la Cour. L'objectif poursuivi ne relève que d'un contrôle d'opportunité auquel elle s'est toujours refusée. Il appartient en effet au politique de décider s'il convient ou non de coordonner les approches médicale et criminologique.

#### *Position du Gouvernement wallon*

A.14. La Région wallonne est compétente, aux termes de l'accord de coopération, pour désigner les centres d'appui. Celle-ci n'a jamais refusé de collaborer avec la requérante.

#### *Position de l'a.s.b.l. U.P.P.L.*

A.15. L'a.s.b.l. U.P.P.L. s'est portée partie intervenante dans l'ensemble de ces dossiers, sur la base de l'article 87, § 2, de la loi du 6 janvier 1989, en tant qu'elle a été désignée en qualité de centre d'appui dans le cadre de la guidance du traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel.

Sur le fond, elle s'en réfère à la position défendue par l'Etat fédéral.

- B -

#### *Les dispositions entreprises et les accords de coopération litigieux*

B.1.1. Les normes entreprises sont, respectivement, la loi du 4 mai 1999 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne relative à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel (affaire n° 1905), le décret de la Région wallonne du 1er avril 1999 portant assentiment à l'accord précité (affaire n° 1906), la loi du 4 mai 1999 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat

fédéral et la Communauté flamande relatif à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel (affaire n° 1907) et, enfin, le décret de la Communauté flamande du 2 mars 1999 portant approbation de l'accord de coopération susvisé.

B.1.2. Les deux accords de coopération qui ont fait l'objet des quatre normes d'assentiment entreprises, ont pour objectif, d'une part, dans le chef du ministre de la Justice, « de faire respecter et d'appliquer la loi, de prévenir la récidive et de promouvoir la (ré)insertion du délinquant [sexuel] dans la société tout en évitant la stigmatisation » et, d'autre part, dans le chef du ministre wallon de la Santé et dans le chef des ministres de la Communauté flamande compétents « de promouvoir le bien-être, la santé et l'épanouissement harmonieux des personnes et d'éviter qu'il y soit porté atteinte » (exposés des motifs de l'accord avec la Région wallonne, *Moniteur belge* du 11 septembre 1999, p. 33998, et de l'accord avec la Communauté flamande, *Moniteur belge* du 11 septembre 1999, p. 33971).

Ces deux accords visent plus particulièrement le « groupe-cible » formé par les auteurs des infractions à la loi du 13 avril 1995 relative aux abus sexuels à l'égard des mineurs, aux termes de laquelle l'avis d'un service spécialisé dans la guidance ou le traitement des délinquants sexuels est requis avant toute décision de libération conditionnelle d'un condamné ou la libération à l'essai d'un interné. Ces accords s'étendent aussi aux auteurs d'infractions à caractère sexuel à l'égard desquels une guidance ou un traitement se justifie. La coopération implique que les ministres concernés s'engagent à reconnaître des équipes de santé spécialisées ou des équipes spécialisées notamment dans la guidance et le traitement psychologique et social des auteurs d'infractions à caractère sexuel. Enfin, il est rappelé que cette collaboration est de nature comparable, d'une part, à l'accord conclu, le 9 février 1994, entre le ministre de la Justice et le ministre de la Communauté française chargé de l'aide sociale aux justiciables, relatif à la coopération en milieu pénitentiaire et en défense sociale et, d'autre part, à l'accord conclu, le 28 février 1994, avec la Communauté flamande, relatif à l'aide sociale aux détenus en vue de leur (ré)insertion sociale (exposés des motifs précités, *ibid.*)

B.1.3. Pour l'essentiel, les deux accords de coopération créent des « centres d'appui » chargés d'un rôle de soutien aussi bien en ce qui concerne la guidance et le traitement des cas individuels à l'intérieur des prisons qu'en ce qui concerne l'approche globale et la méthodologie scientifique à l'extérieur des prisons. Ils prévoient aussi l'installation d'équipes psychosociales spécialisées, dans les établissements pénitentiaires et les établissements ou sections de défense sociale relevant de l'autorité du ministre de la Justice et, pour ce qui concerne la région de langue française, dans un hôpital et dans un établissement psychiatrique placés sous l'autorité du ministre wallon de la Santé. Ces équipes sont chargées de diverses missions thérapeutiques et d'avis, dans le cadre de la libération conditionnelle de condamnés et de la libération à l'essai d'internés à l'intention des autorités compétentes et ce, éventuellement en collaboration avec les centres d'appui et les équipes de santé spécialisées.

Les centres d'appui sont reconnus et subventionnés par le ministre de la Justice tandis que les équipes de santé spécialisées sont reconnues par le ministre wallon de la Santé et que les équipes spécialisées sont reconnues par les ministres flamands ayant, d'une part, la santé et, d'autre part, l'aide aux personnes dans leurs attributions.

*Quant à la recevabilité du mémoire en réponse du Conseil des ministres*

B.2.1. La requérante a, par lettre recommandée reçue au greffe de la Cour le 4 décembre 2000, fait savoir qu'elle estimait le mémoire en réponse déposé par le Conseil des ministres irrégulier par son contenu dans la mesure où, déposé en application de l'article 89 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, il y serait développé de nouveaux arguments contre les moyens contenus dans les requêtes en annulation, lesquels arguments n'auraient pu être développés que dans son premier mémoire, à savoir celui déposé en application de l'article 85 de la loi spéciale précitée.

B.2.2. L'article 89 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage ne contient pas de restriction quant au contenu du mémoire en réponse. Si ce mémoire répond, pour la première fois, aux

arguments de la requête, il est loisible au requérant d'y répliquer oralement à l'audience, ce qui permet d'assurer le respect du contradictoire.

L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

*Quant au premier moyen (commun aux quatre requêtes)*

B.3.1. Selon le premier moyen, les quatre normes entreprises violeraient les articles 35, 39, 127, 128 et 134 de la Constitution ainsi que l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qu'elles donnent un assentiment à des accords de coopération qui régleraient une matière relevant de la compétence exclusive de l'Etat fédéral, savoir l'exécution des peines et les mesures pénales en matière de délinquance sexuelle.

B.3.2. L'article 92*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée dispose :

« L'Etat, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun. »

B.3.3. Dans son exposé introductif à la Commission de la Justice de la Chambre des représentants, le ministre de la Justice a indiqué :

« L'approbation de ces projets de loi permettra à la justice de développer une approche globale, cohérente et coordonnée de l'abus sexuel dans notre pays et ce, en collaboration avec les responsables de la politique en matière de santé et de bien-être.

Une coopération entre la justice et les services d'aide est indispensable si nous voulons, dans la mesure du possible, éviter ou du moins limiter la récurrence de l'abus sexuel et toute nouvelle victimisation. [...] » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2102/2, p. 2)

B.3.4. L'analyse du contenu des accords de coopération proprement dits (B.1.2 et B.1.3) fait apparaître que la politique de coopération mise en place n'implique en aucun cas, dans le chef de l'autorité fédérale, l'abandon de ses compétences exclusives en matière pénale, ni relativement à la délinquance sexuelle, ni en matière d'exécution des peines. Ces accords en effet ne modifient en rien ni les compétences de l'autorité fédérale quant à la définition des

infractions et des sanctions relatives aux abus sexuels ni ses compétences quant à la libération conditionnelle des détenus ou encore en matière de défense sociale relative aux anormaux et aux délinquants d'habitude. Les équipes psychosociales spécialisées mises en place par les accords litigieux dans les établissements pénitentiaires et les établissements ou sections de défense sociale restent, en effet, sous l'autorité exclusive du ministre de la Justice. Quant aux centres d'appui ou aux équipes spécialisées qui relèvent de l'autorité des ministres flamands ayant la santé ou l'aide aux personnes dans leurs attributions et aux équipes de santé spécialisées qui relèvent de l'autorité du ministre wallon de la Santé, ils ne peuvent prendre en charge que la guidance ou le traitement extra-pénitentiaire des auteurs d'abus sexuels ou, le cas échéant, donner un avis sur le diagnostic et les possibilités de traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel incarcérés ou faisant l'objet d'une mesure de défense sociale. Dans ce cas, ils doivent respecter les compétences des équipes psychosociales spécialisées des établissements pénitentiaires et de défense sociale (article 9, 1°, des deux accords de coopération).

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

*Quant au deuxième moyen (affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906)*

B.4.1. Le deuxième moyen est dirigé uniquement contre la loi et le décret portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne et est tiré de la violation par ces deux normes des articles 39, 128, 134 et 138 de la Constitution ainsi que de l'article 5, § 1er, I, 2°, et II, 7°, et de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 3, 6° et 7°, des décrets II de la Communauté française et de la Région wallonne des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

La partie requérante reproche en particulier aux normes entreprises de donner un assentiment à des accords de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne qui porteraient sur une matière, l'aide sociale aux détenus, qui n'aurait pas été attribuée à la Région wallonne par les décrets II des 19 et 22 juillet 1993 précités.

B.4.2. Le Conseil des ministres admet que l'aide sociale aux détenus figure parmi les matières qui n'ont pas été attribuées à la Région wallonne par le décret II du 22 juillet 1993. Cependant, il estime que, la politique des soins de santé revenant dorénavant à la Région wallonne, ce seul chef de compétence justifie que la Région puisse exercer seule les compétences que lui reconnaît l'accord de coopération contesté.

Le Gouvernement wallon, qui cite dans son mémoire la réserve de compétence figurant à l'article 3, 7°, du décret II du 22 juillet 1993, estime toutefois, dans son mémoire en réponse, que l'accord de coopération ne vise pas à proprement parler les détenus « puisque la guidance et le traitement s'inscrivent dans le cadre des conditions mises à une libération... ce qui implique nécessairement la fin du statut de détenu ».

B.5.1. L'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux communautés certaines compétences en matière de politique de santé, à savoir, sous réserve de sept exceptions nommément citées (a à g), « la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins ». L'article 5, § 1er, II, 2°, de

la même loi spéciale énonce que la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, est une matière personnalisable visée à l'article 128 de la Constitution.

La politique visée dans cette disposition tend spécifiquement à fournir une aide aux personnes se trouvant dans le besoin. La nature et la cause du besoin ne jouent en principe aucun rôle dans cet aspect de l'aide aux personnes.

Dans la mise en œuvre de leur compétence, les communautés ne peuvent toutefois régler les matières visées à l'article 5, § 1er, II, 2°, a) à d), et ne peuvent pas davantage porter atteinte à d'autres compétences de l'Etat fédéral qui lui sont explicitement attribuées par la Constitution et les lois spéciales ou qui font partie de sa compétence résiduelle aussi longtemps que l'article 35 de la Constitution n'est pas exécuté.

B.5.2. L'article 3 du décret II du 22 juillet 1993 dispose :

« La Région et la Commission, la première sur le territoire de la Région de langue française et la seconde sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les compétences de la Communauté dans les matières suivantes :

[...]

6° la politique de santé, visée à l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale, à l'exception des hôpitaux universitaires, du Centre hospitalier de l'Université de Liège, de l'Académie royale de médecine de Belgique, de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), de l'Education sanitaire, des activités et services de médecine préventive et de l'Inspection médicale scolaire;

7° l'aide aux personnes, visée à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale, à l'exception des normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge, de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE), de la Protection de la jeunesse et de l'Aide sociale aux détenus. »

B.5.3. L'article 7 de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne charge le ministre wallon de la Santé d'agréer un réseau d'équipes de santé spécialisées répondant au moins aux critères fixés à l'article 8. Il ressort tant de la dénomination de ces équipes que des missions qu'elles doivent accomplir qu'il ne s'agit pas de l'aide sociale aux détenus en vue de leur réinsertion sociale, visée à l'article 5, § 1er, II, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980, mais d'une forme de dispensation de soins pouvant être fournie dans le cadre de

l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale précitée et, pour autant que la guidance prévue par les accords dépasse les aspects médicaux, d'une forme d'aide aux personnes dans le besoin pouvant être fournie dans le cadre de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la même loi spéciale. Il s'agit, par conséquent, d'une matière qui a été transférée à la Région wallonne pour ce qui concerne la région de langue française, en application de l'article 3 du décret II du 22 juillet 1993.

B.5.4. La constatation que la guidance prévue par les accords de coopération présente, sur le plan technique, des similitudes avec la dispensation de soins et qu'elle peut être partiellement considérée, pour ce qui concerne la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions, comme une forme de dispensation de soins au sens de l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'implique aucunement que la délinquance, et en particulier la délinquance sexuelle, doive être considérée comme une maladie ou une infirmité.

*Quant au troisième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906 et au deuxième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 1907 et 1908*

B.6.1. Dans une première branche des deuxième et troisième moyens soulevés contre les lois et les décrets précités portant assentiment aux deux accords de coopération entre l'Etat fédéral et la Région wallonne, d'une part, et la Communauté flamande, d'autre part, la partie requérante invoque la violation des règles de compétences par l'article 7 desdits accords, inférée en particulier de ce que la compétence de reconnaître les équipes de santé spécialisées et les équipes spécialisées qui prennent en charge la guidance ou le traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel est confiée au seul ministre wallon de la Santé et aux seuls ministres flamands compétents, à l'exclusion du ministre de la Justice alors que l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne permettrait que l'exercice conjoint des compétences qui font l'objet des accords de coopération. En sa seconde branche, le moyen invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'article 7 des accords contestés, en confiant au seul ministre wallon de la Santé et aux seuls ministres flamands compétents le soin de reconnaître les équipes de santé spécialisées et les équipes spécialisées,

établirait une discrimination injustifiée entre les établissements relevant du secteur de la santé et de l'aide aux personnes et les centres qui, comme celui de la requérante, privilégient une approche criminologique de la délinquance sexuelle.

B.6.2. Aux termes de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 précité, les accords de coopération peuvent porter tant sur l'exercice conjoint de compétences propres que sur le développement d'initiatives en commun. La Cour observe que, contrairement à ce que prétend la partie requérante, l'article 3 des accords de coopération litigieux réserve au seul ministre de la Justice la compétence d'installer les équipes psychosociales spécialisées autorisées à exercer des missions dans des établissements pénitentiaires et des établissements ou sections de défense sociale ressortissant à sa compétence exclusive. Rien n'empêchait les signataires de l'accord de coopération avec la Région wallonne, compte tenu des objectifs rappelés en B.1.2 et B.1.3, de réserver, en son article 3, au seul ministre wallon de la Santé, conformément à ce qui a été rappelé en B.5.1, en matière de politique de santé et d'aide aux personnes, la compétence de reconnaître les équipes psychosociales spécialisées chargées de missions dans les établissements de soins de santé qui sont sous leur autorité.

En sa première branche, le moyen n'est pas fondé.

B.6.3. Quant à la seconde branche du moyen, la Cour observe que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, les accords de coopération n'entendaient pas privilégier une méthode thérapeutique plutôt qu'une autre, ayant, au contraire, le souci d'encourager une politique globale et cohérente en matière de traitement et de prévention de la délinquance sexuelle (B.3.3) dont il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité.

Pour le surplus, la partie requérante ne démontre pas et la Cour n'aperçoit pas en quoi les critères généraux établis par l'article 8 des accords litigieux en vue de la reconnaissance des équipes de santé spécialisées et des équipes spécialisées par le ministre wallon de la Santé, d'une part, et par les ministres flamands respectivement compétents, d'autre part,

privilégieraient un type de méthode thérapeutique plutôt qu'un autre et, partant, la traiteraient de manière discriminatoire.

En sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé.

*Quant au quatrième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 1905 et 1906 et au troisième moyen dans les affaires n<sup>os</sup> 1907 et 1908*

B.7.1. Ces moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et sont dirigés plus particulièrement contre l'annexe I de l'accord de coopération conclu entre l'Etat fédéral et la Région wallonne, d'une part, et l'annexe III de l'accord conclu avec la Communauté flamande, d'autre part, lesquelles contiennent la liste des centres d'appui désignés en exécution de l'article 5 de ces accords. La partie requérante soulève ces moyens à titre subsidiaire, estimant que cette liste ne fait pas partie intégrante des accords de coopération, d'une part, et, d'autre part, parce qu'une procédure en annulation de ces annexes qu'elle a introduite devant le Conseil d'Etat est toujours pendante devant la juridiction administrative, le Conseil d'Etat ayant, dans un arrêt n° 79.517 du 25 mars 1999, fait droit à la requête en suspension de l'exécution de l'annexe I précitée.

B.7.2. Bien qu'une annexe fasse en principe partie intégrante de l'accord de coopération et que l'acte d'assentiment lui confère la même nature juridique que l'accord lui-même, il convient d'observer que tel n'est pas le cas en l'espèce : l'ajout et la modification de la liste qui figurent aux annexes I et III litigieuses n'ont pas fait l'objet d'un accord entre les parties qui ont conclu les accords de coopération, étant donné que l'établissement de ces listes est laissé au pouvoir de décision unilatéral du ministre de la Justice. Il en résulte que les annexes susvisées échappent au contrôle de la Cour.

Les moyens ne peuvent être retenus.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 juillet 2001.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior