

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.196 du 15 décembre 2025

A. 232.687/VI-21.960

En cause : **l'association sans but lucratif GRAND HÔPITAL DE CHARLEROI** (en abrégé : GHdC),
ayant élu domicile chez
M^{es} Sarah BEN MESSAOUD et Pierre BELLEMANS, avocats,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

L'INSTITUT POUR L'ÉGALITÉ DES FEMMES ET DES HOMMES,
ayant élu domicile chez
M^e Évelyne MAES, avocate,
Arnould Nobelstraat 40/0101
3000 Louvain,
également assisté et représenté par
M^e Clémentine CAILLET, avocate,

Partie intervenante :

la société coopérative de droit public HUMANI
(en abrégé : HUMANI),
ayant élu domicile chez
M^{es} Charline SERVAIS et Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles.

Partie appelée en intervention forcée :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Égalité des chances,
ayant élu domicile chez
M^e Louise LAPERCHE, avocate,
rue Wiertz 13
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 janvier 2021, la partie requérante demande l'annulation de « la délibération de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes

datée du [18] novembre 2020, notifiée le 23 novembre 2020, refusant de reconnaître le Grand Hôpital de Charleroi comme centre de prise en charge des violences sexuelles pour l'arrondissement judiciaire du Hainaut et désignant le CHU de Charleroi comme candidat premier classé ».

II. Procédure

Un arrêt n° 251.725 du 1^{er} octobre 2021 a accueilli la requête en intervention introduite par la société coopérative de droit public ISPPC (ancienne appellation de la société coopérative de droit public HUMANI), a rejeté la demande de suspension, a tenu pour confidentielles les pièces B.1, B.2, et B.3 du dossier administratif ainsi que les pièces A à D du dossier de l'ISPCC, a appelé l'État belge en intervention forcée dans la procédure en annulation, lui a accordé un délai de soixante jours pour déposer un mémoire à dater de la notification de la demande de poursuite de la procédure et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.725).

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique, en intervention et en intervention forcée ont été régulièrement échangés.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé des derniers mémoires.

Par une ordonnance du 9 septembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 octobre 2025.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^{es} Sarah Ben Messaoud et Pierre Bellemans, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^{es} Évelyne Maes et Hubrecht Vroonen, avocats, comparaissant pour la partie adverse, M^e Jean Laurent, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, et M^e Aymane Ralu, *loco* M^e Louise Laperche, avocat,

comparaissant pour la partie appelée en intervention forcée, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Muriel Vanderhelst, premier auditeur, a été entendue en son avis conforme, sauf en ce qui concerne la demande de maintien des effets.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

Les faits utiles à l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 251.725 du 1^{er} octobre 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.725).

Il y a lieu de s'y référer et d'ajouter les éléments suivants :

Premièrement, la partie requérante a introduit deux autres procédures devant des juridictions de l'Ordre judiciaire :

- une action en déclaration d'absence d'effets dans l'hypothèse où l'opération serait en réalité un marché public, devant le président du Tribunal de première instance du Hainaut, section Charleroi (RG 21/865/A) ; et
- une action en nullité du contrat de subvention dans l'hypothèse où cette qualification serait retenue, accompagnée de demandes avant dire droit, devant le Tribunal de première instance du Hainaut, section Charleroi (RG 21/891/A).

Dans un courrier adressé au Conseil d'État le 14 mars 2023, elle précise ce qui suit au sujet de l'état d'avancement de ces procédures :

« Concernant la procédure en nullité de la convention, un premier jugement rejetant la demande de mesure avant dire droit et se réservant à statuer pour le surplus dans l'attente que le juge saisi de la demande de déclaration d'absence d'effets ne se prononce a été rendu le 2 septembre 2021.

Le 12 octobre 2021, le tribunal saisi de la demande de déclaration d'absence d'effets a rendu une ordonnance concluant au renvoi au rôle de l'affaire dans l'attente que votre Conseil statue sur le recours en question.

Une demande de déclaration d'absence d'effet a été introduite par la partie requérante contre la convention remplaçant celle faisant l'objet des procédures judiciaires précitées. Cette procédure a été renvoyée au rôle dans l'attente que votre Conseil statue sur l'accord en question. ».

À l'audience, les parties ont confirmé que ces procédures n'avaient, depuis, connu aucune évolution.

Deuxièmement, depuis l'introduction du présent recours, la loi du 26 avril 2024 relative aux centres de prise en charge des violences sexuelles a été adoptée. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, sauf pour certaines de ses dispositions. En exécution de cette loi, le Roi a adopté l'arrêté du 21 septembre 2025 concernant la convention entre le Comité de l'assurance et l'hôpital dans le cadre des centres de prise en charge des violences sexuelles.

IV. Intervention volontaire

Par une requête introduite le 16 mars 2021, la société coopérative de droit public Humani (ci-après : « HUMANI ») – nouvelle appellation de la SC de droit public ISPCC – a demandé à intervenir à la cause.

En tant que bénéficiaire de l'acte attaqué, elle a un intérêt suffisant à intervenir dans le cadre de la présente procédure.

Il y a lieu d'accueillir cette requête.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèse de HUMANI

La partie intervenante volontaire conteste, dans son mémoire, l'intérêt à agir de la partie requérante en affirmant que le préjudice qu'elle invoque – soit l'impossibilité de poursuivre la mission d'intérêt général d'accueil d'une partie des victimes de violences sexuelles – ne trouve pas sa source dans l'acte attaqué, mais dans la mise en œuvre de la loi du 1^{er} mars 2016 portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, faite à Istanbul le 11 mai 2011 (ci-après « la Convention d'Istanbul »). Elle développe son exception d'irrecevabilité du recours comme suit :

« [...] [L]'article 25 de cette convention prévoit que “Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour permettre la mise en place de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles, appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant, afin de leur dispenser un examen médical et médico-légal, un soutien lié au traumatisme et des conseils”.

En application de cette disposition, le conseil de ministre a décidé que les CPVS devraient être répartis sur l'ensemble du pays, à raison d'un par arrondissement judiciaire.

C'est donc en raison de la mise en place de CPVS et leur limitation à un par arrondissement judiciaire, que la requérante ne pourrait plus, selon elle, mettre en œuvre la convention conclue avec le parquet de Charleroi et l'intervenante en vue d'accueillir une partie des victimes de violences sexuelles.

Le préjudice vanté ne résulte pas de la non-attribution du centre à la requérante, mais bien du choix de ne désigner qu'un centre par arrondissement judiciaire.

Au surplus, comme le relève Votre Conseil dans son arrêt n° 251.725, la partie requérante n'établit pas concrètement "que l'exécution de l'acte attaqué risque de rendre impossible l'exercice de l'activité qu'elle exerçait antérieurement et ne fait pas état d'éléments qui – en admettant la vraisemblance de cette impossibilité – permettraient au Conseil d'État de constater la gravité d'un tel inconvénient".

Quant aux autres griefs mis en avant par la requérante dans sa requête en vue de justifier l'existence d'une urgence au stade de la suspension et qui pourraient viser à justifier un intérêt au recours au stade de l'annulation, la partie intervenante se réfère à l'arrêt n° 251.725 par lequel Votre Conseil a déclaré ces griefs non fondés.

La partie requérante n'a donc pas intérêt à l'annulation de l'acte attaqué. »

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante volontaire insiste sur le fait que la partie requérante n'établit pas que l'acte attaqué rendrait impossible l'exercice de son activité d'accueil de victimes de violences sexuelles, même si elle ne dispose pas de l'agrément pour être reconnue comme CPVS. Elle en déduit que la partie requérante ne justifie pas d'un intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

La partie intervenante volontaire confond les conditions de recevabilité *ratione personae* du recours en annulation et la condition d'urgence qui est propre à la demande de suspension. Seule cette dernière a été examinée par l'arrêt n° 251.725 précité (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.725). Pour justifier la recevabilité de son recours en annulation, la partie requérante ne doit pas démontrer une impossibilité de poursuivre les activités qu'elle assurait jusqu'alors ; il lui suffit d'établir que l'acte attaqué l'empêche de participer aux missions nouvelles confiées aux CPVS et de développer le projet qu'elle a conçu dans le cadre de l'opération litigieuse, ce qui est incontestable en l'espèce.

La partie intervenante volontaire ne peut sérieusement soutenir que la privation d'un tel avantage ne serait pas imputable à l'acte attaqué, qui écarte la candidature de la partie requérante en tant que CPVS pour l'arrondissement judiciaire du Hainaut au profit d'un autre hôpital, quand bien même la situation qu'elle dénonce trouverait en partie son origine dans le choix de limiter, à un seul, le nombre de CPVS par arrondissement judiciaire.

L'exception opposée par la partie intervenante volontaire ne peut être

retenue.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

A. Requête

La partie requérante prend un premier moyen, intitulé « absence de fondement légal à la subvention octroyée », pris de la violation « de l'article 174, alinéa 2, de la Constitution, du principe de légalité, des articles 2, 3, 48 et 121 de la loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral du 22 mai 2003 et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Elle estime que ces principes et dispositions ont été méconnus en ce que l'acte attaqué ne repose sur aucune base légale prévoyant l'octroi d'une subvention au secteur hospitalier dans le cadre de la création des centres de prise en charge des violences sexuelles, alors que l'octroi par la partie adverse d'une somme d'argent selon le mécanisme de la subvention suppose au préalable qu'une loi organique, ou, à tout le moins, une inscription budgétaire accompagnée d'un arrêté royal l'exécutant, ait été adoptée afin de régler les conditions d'octroi, de mise en œuvre et de contrôle de ladite subvention. Elle ajoute que les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs imposent aux autorités administratives de motiver formellement leur décision, ce qui implique qu'elle comporte les considérations de droit et de fait qui servent de fondement à la décision.

Elle fait valoir en substance que, dès lors qu'elle attribue une subvention, la partie adverse doit être en mesure de démontrer que cette subvention et ses modalités d'exécution ont été fixées par le législateur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Elle ajoute que s'il devait être démontré que la subvention octroyée dans le cadre de la mise en place des CPVS dispose d'une base légale, il n'en est pas fait mention dans l'acte attaqué, pas plus que dans les documents réglant l'attribution de la subvention.

Elle constate que le cahier des charges fait uniquement référence à l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et hommes – disposition qui charge l'Institut d'exécuter les décisions du gouvernement – et mention de la décision du 16 mai 2020 prise par le conseil des ministres, sans toutefois y retranscrire les éléments essentiels.

Elle ajoute que s'il devait être démontré que l'autorisation d'octroi de la subvention réside dans une disposition purement budgétaire, les éléments essentiels déterminant la reconnaissance en tant que CPVS et partant, l'octroi de la subvention, sont déterminés dans les documents envoyés par la partie adverse lors de l'appel à candidatures alors que ces documents n'ont aucune valeur réglementaire.

Elle conclut comme suit :

- « La subvention visant à financer la création et le fonctionnement des CPVS au sein notamment de l'arrondissement judiciaire du Hainaut ne repose sur aucune base légale ou réglementaire existante. Les conditions visant à l'agrément du seul bénéficiaire de la subvention par arrondissement judiciaire ne sont pas reprises dans une base légale adéquate ».

B. Mémoire en réponse

La partie adverse conteste tout d'abord l'intérêt de la partie requérante au moyen. D'une part, elle observe que le premier moyen n'est pas de nature à permettre à la requérante d'être reconnue comme CPVS puisqu'à le supposer fondé, la partie adverse ne pourrait plus reconnaître ou accorder un financement à un quelconque CPVS à l'avenir. D'autre part, elle soutient que le moyen est irrecevable pour abus de droit, invoquant la théorie de la *rechtsverwerking*, la partie requérante n'ayant formulé aucun grief de ce type à la partie adverse au cours de la procédure ayant abouti à l'acte attaqué. Elle invoque en ce sens un arrêt n° 239.993 du 28 novembre 2017 (ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.239.993) et conclut comme suit :

- « La passivité de la partie requérante au cours de la procédure de sélection du CPVS pour le Hainaut est un comportement objectivement inconciliable avec son comportement actuel, c'est-à-dire son recours en annulation en raison d'une absence de fondement juridique. La partie requérante savait que la subvention serait accordée en vertu de l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002, puisque cela était expressément mentionné dans le cahier des charges. Par la suite, elle a suivi l'ensemble de la procédure de sélection sans faire de commentaires ou de réserve sur la base juridique de cette subvention. Ce n'est que lorsque l'Institut lui a fait savoir qu'elle n'avait pas été sélectionnée qu'elle a remis en question – devant Votre Conseil, ainsi que devant le Tribunal de première instance de Charleroi – la compétence de l'Institut pour octroyer la subvention litigieuse. Dans ces conditions, la partie requérante doit être privée de son droit de demander l'annulation en raison d'un abus de droit, de sorte que sa demande est irrecevable ».

Sur le fond, elle fait valoir, en ordre principal, que le premier moyen est infondé, car l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 précitée fournit le fondement juridique requis pour adopter l'acte attaqué.

Elle indique tout d'abord que l'article 174, alinéa 2, de la Constitution n'est pas violé dès lors que les moyens que l'Institut reçoit de l'État fédéral sont inscrits dans le budget.

Elle observe ensuite que la partie requérante suppose à tort que l'article 48 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la compatibilité de l'État fédéral est applicable à l'acte attaqué. Elle explique que cette disposition ne s'applique qu'aux subventions et aux dépenses imputées au budget des dépenses générales, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque les dépenses encourues par l'Institut, en tant qu'organisme d'administration publique doté de la personnalité juridique, sont à charge de son propre budget. Elle en déduit que la partie adverse était en droit de prendre l'acte attaqué en exécution des instructions du ministre, sans que les modalités précises de cette subvention ne doivent être déterminées par le législateur ou par le Roi en vertu de l'article 48 de la loi du 22 mai 2003 précitée. Elle expose ce qui suit :

« [...] l'exposé des motifs relatif à l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 indique que "[l]e conseil d'administration, lorsqu'il établit son budget en application de l'article 10, fournit les ressources nécessaires aux activités visées à l'article 5". L'acte attaqué n'émanant pas de l'administration générale et n'étant pas imputé sur le budget général des dépenses, mais, au contraire, émanant d'un "organisme d'administration publique doté de la personnalité juridique", l'article 48 de la loi du 22 mai 2003 ne s'applique donc pas ici. Par conséquent, le principe de la légalité inscrit à l'article 174 de la Constitution n'est pas non plus applicable à l'acte attaqué, de sorte que le législateur n'a pas eu à se prononcer sur les éléments essentiels de la subvention elle-même ».

Elle soutient que la décision attaquée est bien basée sur l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 en exécution de la décision du conseil des ministres du 16 mai 2020 et que « le ministre pou[v]ait ordonner à l'Institut de le faire, un arrêté royal n'étant pas nécessaire ». Elle se prévaut, à cet égard, de l'avis de la section de législation rendu le 27 juillet 2020 (avis n° 67.637/2/V) dont il résulte, selon elle, qu'un arrêté royal ne peut être considéré comme une « décision du gouvernement » au sens de l'article 5 précité, mais qui ne précise pas que la partie adverse ne serait pas compétente pour procéder à la reconnaissance de CPVS et à l'octroi de subventions, ce d'autant plus qu'il est fait référence, dans cet avis, aux travaux préparatoires de la loi du 16 décembre 2002, qui précisent que les décisions relatives aux subventions restent du ressort de la partie adverse. Elle considère que l'avis de la section de législation du Conseil d'État fait seulement remarquer que la mission de reconnaissance et de financement des CPVS ne peut pas être confiée à l'Institut par arrêté royal, à défaut d'habilitation légale en ce sens. Elle estime que cela n'empêche toutefois pas le ministre compétent, en tant qu'autorité de contrôle de l'Institut, de confier à celui-ci « d'une autre manière » la reconnaissance et le financement de CPVS. Elle observe que les travaux parlementaires relatifs à la loi du 16 décembre 2002 montrent que le but de l'article 5 est que l'Institut s'occupe de l'administration des obligations résultant de la politique internationale et fédérale en matière d'égalité des sexes et que le ministre chargé de l'Égalité des chances peut donner des missions à l'Institut pour la préparation et l'exécution de sa politique, tout comme un ministre

peut donner des missions à son administration.

Elle récapitule en ces termes :

« [L]e ministre compétent a pris [en] compte [...] l'avis de la section de législation du Conseil d'État (ainsi que les travaux parlementaires relatifs à l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002) et a décidé qu'aucun arrêté royal ne serait pris, mais que l'Institut serait directement chargé de l'exécution de la décision du 16 mai 2020, ainsi que de la décision du 13 juin 2020 relative au financement de CPVS, lesquelles constituent des "décisions gouvernementales" au sens de l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002, comme l'a considéré à juste titre le secrétaire d'État. Cela a été confirmé dans la note verte adressée à la partie adverse le 30 septembre 2020.

[...]

La note verte confirme que le ministre compétent pour l'Égalité des chances a confié à la partie adverse la mise en œuvre des décisions du 16 mai 2020 et du 13 juin 2020, et notamment, le lancement d'un appel à candidatures, l'établissement des critères de sélection requis, la reconnaissance de CPVS et l'octroi d'une subvention aux CPVS. Cette mission et les décisions prises par la partie adverse pour accomplir cette mission (comme l'acte attaqué) ont donc leur fondement juridique dans l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 ».

Elle fait valoir que l'absence de retranscription de la décision du conseil des ministres du 16 mai 2020 ou de la note verte ne change rien au fait que l'acte attaqué – et la reconnaissance et le financement des CPVS en général – mettent effectivement en œuvre les décisions du conseil des ministres en vertu de l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 et disposent donc du fondement juridique requis. Elle ajoute que le cahier des charges précisait également que la création de CPVS devait être envisagée à la lumière de la Convention d'Istanbul et se réfère aux deux décisions du conseil des ministres des 16 mai et 13 juin 2020. Elle en déduit qu'il était donc possible pour la partie requérante de déduire clairement et sans équivoque du cahier des charges quel était le fondement juridique de la décision pour la reconnaissance et le financement du CPVS, même si ce fondement juridique n'était pas explicitement mentionné, à nouveau, dans l'acte attaqué.

Par ailleurs, la partie adverse observe que la partie requérante ne démontre pas – ni même ne prétend – avoir subi un quelconque désavantage du fait que la décision du 16 mai 2020 n'a pas été retranscrite mot pour mot dans le cahier des charges, dès lors que l'objectif de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs a été atteint.

Elle soutient que le fait que les critères de sélection détaillés pour être reconnu comme CPVS et les conditions d'octroi de la subvention « sont déterminés dans les documents envoyés par la partie adverse lors de l'appel à candidatures », comme le formule la partie requérante, ne peut en aucun cas signifier que l'acte attaqué est dépourvu du fondement juridique requis. Elle répète que le principe de

légalité ne s'applique pas à l'acte attaqué, dans la mesure où il n'appartenait pas au législateur de déterminer les éléments essentiels de la subvention, que l'article 48 de la loi du 22 mai 2003 n'est pas non plus applicable à l'acte attaqué et que la loi du 16 décembre 2002 confère à la partie adverse tous les pouvoirs nécessaires à l'exécution de ses missions. Elle conclut ainsi :

« La partie adverse s'est vu confier la mission d'appliquer les décisions du conseil des ministres du 16 mai 2020 et du 13 juin 2020. Par conséquent, compte tenu des pouvoirs conférés aux organes de la partie adverse par l'article 8 de la loi du 16 décembre 2002, la partie adverse était habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les décisions du conseil des ministres, y compris l'établissement des critères de sélection et la détermination des conditions détaillées d'octroi de la subvention ».

À titre subsidiaire, la partie adverse soutient que l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, lu en combinaison avec l'article 4, dernier alinéa, et l'article 11 de la loi du 16 décembre 2002 fournissent la base légale nécessaire à l'acte attaqué.

Elle fait valoir que, même s'il devait être établi que l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 ne constituait pas la base légale nécessaire à l'acte attaqué, la partie adverse pourrait reconnaître et subventionner les CPVS en s'appuyant sur sa compétence autonome de subventionnement en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la même loi. Elle ajoute que le ministre compétent pouvait également confier à la partie adverse la reconnaissance et le subventionnement des CPVS, compte tenu du droit d'injonction positive dont dispose le ministre en vertu de l'article 4, dernier alinéa, de la loi du 16 décembre 2002 et en déduit que l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la même loi fournit la base légale nécessaire à l'acte attaqué. Elle expose que l'article 11 de la loi précitée confirme la compétence de l'Institut pour l'octroi de subventions, que la reconnaissance et le subventionnement d'un CPVS doivent être considérés comme le soutien d'« un projet ayant pour finalité la réalisation de l'égalité des genres » et qu'il ne fait aucun doute que les violences sexuelles à l'égard des femmes entravent l'égalité entre les genres, comme cela est explicitement reconnu dans le préambule de la Convention d'Istanbul et à l'article 3.a de cette convention. Ainsi, selon elle :

« L'obligation faite à l'Institut par l'article 11 d'utiliser son budget de ressources propres pour soutenir des projets visant à promouvoir l'égalité des femmes et des hommes serait totalement sans objet si l'article 4 – et notamment l'article 4, [alinéa 1^{er}], 4^o, – ne donne pas à l'Institut la compétence d'octroyer effectivement une subvention et de conclure une convention à cet effet ou de reconnaître des partenaires spécifiques dans le cadre d'un certain projet ».

Elle précise qu'elle n'est pas responsable de « la création et de la mise en œuvre du CPVS » au niveau des hôpitaux, comme semble le prétendre la partie requérante, et qu'elle a été chargée de développer le modèle des CPVS en coopération avec les parties prenantes, puis de rechercher des partenaires pour le mettre en œuvre,

jouant ainsi principalement un rôle de coordination et de soutien dans cette mise en œuvre. Elle expose qu'un établissement CPVS qui existe au niveau d'un hôpital reste une partie de cet hôpital lui-même, que les membres du personnel de l'établissement demeurent des membres du personnel de l'hôpital, qui reçoivent leur rémunération de cet hôpital, et que l'établissement CPVS est dirigé par des médecins de l'hôpital. Elle explique que l'Institut et le gouvernement fédéral soutiennent financièrement les établissements CPVS en versant une subvention couvrant des frais encourus par l'hôpital et qu'en dehors de cela, l'Institut joue un rôle de coordination pour assurer une coopération harmonieuse entre les différents partenaires tels que l'hôpital, la police et le parquet, ainsi qu'un rôle de support au lancement des CPVS. Elle estime qu'un tel rôle de soutien relève clairement des compétences et de la mission légale de l'Institut.

Elle ajoute qu'il ressort des travaux parlementaires relatifs à la loi du 16 décembre 2002 que la compétence d'organiser le soutien aux associations actives dans le domaine de l'égalité des femmes et des hommes ou aux projets visant à la réalisation de cette égalité inclut également l'octroi de subventions. Selon elle, il ne s'agit pas seulement de poursuivre des politiques et des projets existants, mais l'Institut a également reçu la compétence de lancer de nouveaux projets de son propre chef. Elle expose que le législateur a clairement voulu que l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 16 décembre 2002 donne à l'Institut la compétence de lancer des projets de manière autonome et de les financer lui-même, avec les moyens dont il dispose, que la mission légale de l'Institut est (entre autres) d'élaborer des instruments et des stratégies pour promouvoir l'égalité entre les genres et que, compte tenu de cette mission légale, l'Institut doit aussi avoir le pouvoir de mettre en pratique les stratégies et instruments élaborés par ses soins, entre autres par le biais de la possibilité d'octroyer des subventions en vertu de l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 16 décembre 2002.

Elle souligne enfin que le CPVS reconnu dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut n'est pas un projet entièrement nouveau qui existe de manière isolée et qui a été développé exclusivement par l'Institut, que, dès le début, le modèle CPVS a été élaboré par l'Institut en coopération avec les différents partenaires et parties prenantes des secteurs de la santé, de la police, de la justice et du travail social, que le projet CPVS dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut n'est pas un projet entièrement nouveau mené par l'Institut seul, mais que la convention de subventionnement ainsi que la décision de reconnaissance attaquée servent seulement à élargir le projet existant des CPVS et à les introduire dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut, en coopération avec de nouveaux partenaires, y compris la partie intervenante volontaire. Ainsi, selon elle, même si la mission de l'Institut devait se limiter à soutenir des projets existants comme la partie requérante le fait valoir, il conviendrait alors de

constater que le CPVS dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut fait partie d'un projet plus large qui existe depuis 2016.

Elle poursuit en considérant que la partie requérante n'a pas intérêt au grief pris d'un défaut de motivation formelle, au motif que l'article 4, alinéa 1^{er}, 4°, n'est pas mentionné dans l'acte attaqué ou dans le cahier des charges, puisqu'elle a pu prendre connaissance des motifs de l'acte attaqué et apprécier utilement s'il y avait lieu d'introduire les recours dont elle disposait.

La partie adverse ajoute, en réponse au rapport déposé par le premier auditeur dans le cadre de la procédure en référé, que l'article 11 de la loi du 16 décembre 2002 ne limite pas sa compétence de subventionnement aux projets ponctuels. Elle relève que le texte néerlandais ne mentionne pas cette limitation et que cette disposition ne concerne pas les compétences exercées par l'Institut, mais uniquement la manière dont le budget est établi. Elle rappelle qu'elle est responsable du soutien financier de toutes les organisations menant des activités de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et que la totalité du budget disponible à cette fin auprès du département de l'Emploi et du Travail lui a été transférée.

À titre très subsidiaire, la partie adverse fait valoir que l'acte attaqué reste dans les limites de ce que permettent les articles 4 ou 5 de la loi du 16 décembre 2002.

Elle soutient que dès lors qu'elle dispose d'un pouvoir de subvention autonome, ce pouvoir doit nécessairement inclure le pouvoir de fixer les critères de sélection pour choisir les bénéficiaires de la subvention. Elle insiste sur le fait que l'Institut n'a pas créé lui-même les CPVS, mais a seulement invité les hôpitaux à participer à un CPVS, qui, comme indiqué dans le cahier des charges, est une collaboration entre l'hôpital sélectionné, le parquet et la police. Le CPVS ne fait donc pas partie de l'Institut et l'Institut n'exerce pas d'autorité au sein du département CPVS au niveau des hôpitaux. En outre, la coopération entre l'hôpital, le parquet et la police est régie par un contrat, et non par une réglementation. L'hôpital participe donc au projet CPVS sur une base volontaire et consensuelle. Elle ne voit dès lors pas comment l'Institut exercerait un pouvoir réglementaire dans ce domaine. L'Institut n'assume qu'un rôle de coordination et de soutien au sein de ce partenariat, en ce compris par l'octroi d'une subvention.

Elle considère que la reconnaissance de la partie intervenante volontaire en tant que CPVS n'a aucun effet juridique au-delà de l'octroi d'une subvention et ne peut pas être assimilée à l'attribution par l'Institut d'un « titre » dont l'usage serait réglementé. Le fait qu'un seul CPVS soit reconnu par arrondissement judiciaire signifie seulement que l'Institut ne coopère qu'avec un seul hôpital par

arrondissement judiciaire et n'accorde dès lors qu'une subvention par arrondissement judiciaire. Quant aux conditions énumérées dans le cahier des charges (ou dans la convention de subventionnement), elles ne sont pas des conditions régissant l'autorisation à porter l'appellation CPVS, mais simplement les conditions fixées pour obtenir – et conserver – la subvention de l'Institut. Or, l'Institut a bien le pouvoir de déterminer ces conditions de subventionnement. Il est logique que celui-ci assortisse l'octroi de cette subvention de certaines conditions destinées à s'assurer que la subvention ne soit accordée qu'à un hôpital qui sera en mesure de fournir les soins nécessaires aux victimes de violences sexuelles. Là encore, il ne s'agit que de conditions fixées pour pouvoir obtenir la subvention.

Elle ajoute que, si ces conditions ne sont pas respectées, l'Institut n'a aucune possibilité de sanctionner ce non-respect, hormis en mettant fin à sa coopération avec l'hôpital et en résiliant la convention de subventionnement. Là encore, il s'agit uniquement d'un exercice de ses pouvoirs par l'Institut en tant que pouvoir subventionnant, et non de l'exercice d'un pouvoir réglementaire. Ceci démontre, selon elle, que la reconnaissance en tant que CPVS n'a aucun impact sur la liberté d'organisation des hôpitaux ; la reconnaissance de la partie intervenante volontaire en tant que CPVS ne donne aucunement la possibilité à l'Institut d'intervenir lui-même dans l'organisation de l'hôpital.

Elle explique que l'appellation de « CPVS » ne constitue pas un « titre réglementé » et que le fait que seuls les partenaires de l'Institut peuvent utiliser l'appellation « CPVS » ne résulte pas de l'exercice par l'Institut d'un pouvoir réglementaire, mais du fait que le modèle CPVS, tel qu'élaboré par l'Institut, est protégé par un droit d'auteur. C'est donc un droit de propriété intellectuelle de l'Institut qui est en jeu en l'espèce, et non un quelconque pouvoir dit « réglementaire » de l'Institut. Bien que la partie requérante ne puisse donc pas s'appeler un CPVS et qu'elle ne soit pas reconnue comme CPVS, elle est libre d'aligner volontairement son fonctionnement sur les principes du modèle CPVS pour peu qu'elle respecte les droits de propriété intellectuelle de l'Institut.

Pour ces raisons, la partie adverse ne voit pas comment la décision de l'Institut s'apparenterait de quelque façon que ce soit à l'exercice d'un pouvoir réglementaire par un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique. Elle insiste sur le fait qu'elle n'a pris aucune décision qui lie des tiers, mais a simplement imposé des conditions pour obtenir et conserver une subvention.

C. Mémoire en intervention volontaire de HUMANI

La partie intervenante volontaire conteste l'intérêt au moyen de la partie

requérante. Elle soutient, d'une part, que la partie requérante ne retirerait aucun avantage à l'annulation, dès lors qu'à défaut de base légale permettant l'octroi de la subvention pour mettre en place les CPVS, elle ne pourrait être reconnue comme CPVS ni obtenir une réparation financière de son préjudice, lequel ne pourrait être compensé. Elle reproche, d'autre part, à la partie requérante de ne pas avoir formulé ses griefs dès le début de la procédure de mise en concurrence et invoque l'exception *fraus omnia corrumpit* ainsi que le principe de loyauté procédurale.

Sur le fond, la partie intervenante volontaire fait valoir que ni l'article 174 de la Constitution ni l'article 48 de la loi du 22 mai 2003, qui relève du chapitre I^{er} du titre I^{er} « Administration générale », ne trouvent à s'appliquer à la partie adverse qui est un organisme d'intérêt public de catégorie B. Elle souligne que les dépenses encourues par l'Institut dans le cadre de l'exécution d'une mission visée à l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 – qui constitue le fondement légal de l'acte attaqué – sont à charge du budget de l'Institut lui-même.

Elle rappelle que l'article 5, précité, charge la partie adverse de l'application des décisions du gouvernement et du suivi des politiques européennes et internationales en matière d'égalité des femmes et des hommes et qu'il ressort de la note verte du 30 septembre 2020, produite au dossier administratif, que le ministre de tutelle a confié, à la partie adverse, la mise en œuvre des décisions du conseil des ministres des 16 mai et 13 juin 2020, notamment le lancement d'un appel à candidatures, l'établissement de critères de sélection requis, la reconnaissance de CPVS et l'octroi d'une subvention à ces derniers. Elle ajoute que le cahier des charges indique clairement quel est le fondement juridique de la décision pour la reconnaissance et le financement des CPVS.

À titre subsidiaire, la partie intervenante volontaire fait valoir que le conseil d'administration de la partie adverse pouvait reconnaître et subventionner les CPVS en s'appuyant sur « sa compétence autonome de subventionnement en vertu de l'article 4, [alinéa 1^{er},] 4^o, de la loi du 16 décembre 2002, lu en combinaison avec l'article 4, dernier alinéa, et l'article 11 de la [même] loi ».

Elle conclut que la loi du 16 décembre 2002 fournit le cadre nécessaire permettant à la partie adverse d'adopter l'acte attaqué, que celle-ci était compétente, sur la base de cette loi, pour subventionner les CPVS et qu'une autorisation distincte par arrêté royal n'était donc pas nécessaire.

Elle ajoute que la partie adverse n'a pas excédé sa compétence d'octroyer des subventions sur la base de la loi du 16 décembre 2002. Selon elle, l'octroi d'une subvention et la fixation des critères pour sélectionner ses bénéficiaires se distinguent

clairement de l'exercice d'un pouvoir réglementaire pouvant lier des tiers ; ainsi « en reconnaissant [HUMANI] en tant que CPVS, l'Institut n'a donc pas excédé son pouvoir de subvention, et n'a pas exercé un pouvoir réglementaire ».

Elle souligne encore que la partie adverse ne « crée » pas les CPVS, mais qu'elle se contente d'inviter les hôpitaux à participer à un CPVS. Elle explique ce qui suit :

« Le CPVS est une collaboration entre l'hôpital sélectionné, le parquet et la police qui est régie par un contrat. La partie adverse n'exerce qu'un rôle de coordination et de soutien dans ce cadre et n'exerce aucunement un pouvoir réglementaire. La partie adverse ne procède aucunement à un "agrément" d'un hôpital en qualité de CPVS. Seul un hôpital par arrondissement peut être "reconnu" comme CPVS par la partie adverse en vue de bénéficier de la subvention. Tout autre hôpital qui le souhaiterait peut cependant mettre en place une collaboration identique à celle prévue dans le cadre du concept CPVS ; il ne bénéficiera cependant pas d'une subvention pour la mise en place de cette collaboration. En effet, aucune disposition n'empêche un hôpital d'assurer en interne un encadrement identique à celui organisé au sein des CPVS ».

Elle ajoute qu'en tout état de cause, le Conseil d'État a déjà jugé que l'octroi d'une subvention peut être mis en œuvre par la voie contractuelle. Elle relève qu'en l'occurrence, une convention de subvention a été conclue entre la partie adverse et la partie intervenante le 14 décembre 2020, que celle-ci indique, dans son préambule, les textes et décisions en exécution desquels elle est adoptée et qu'elle renvoie, en particulier, à l'article 121 de la loi du 2 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État. Elle indique que le suivi du volet financier, les obligations de *reporting* et le contrôle y sont organisés, comme cela a déjà été autorisé par le Conseil d'État.

D. Mémoire en intervention forcée de l'État belge

La partie appelée en intervention forcée conteste tout d'abord l'intérêt de la partie requérante au moyen. Elle estime que le moyen n'est pas d'ordre public et ne s'appuie pas sur l'incompétence de l'auteur de l'acte, qui n'est pas comme telle remise en cause. Elle soutient que la partie requérante ne retirerait aucun avantage d'une annulation fondée sur ce premier moyen puisque la partie adverse ne pourrait la reconnaître comme CPVS ni d'ailleurs lui accorder un financement. Elle conteste également l'intérêt au moyen de la partie requérante en ce qu'elle s'est abstenue de faire valoir ce grief dans le cours de la procédure administrative de sélection, manquant ainsi à son devoir de collaboration procédurale. Elle invoque également les adages *fraus omnia corrumpit* et *culpa lata dolo aequiparatur*, estimant que peut être considéré comme une forme de fraude le fait de s'abstenir consciemment ou avec un degré aigu de légèreté de faire valoir ses droits durant une procédure administrative pour ensuite se plaindre devant le Conseil d'État.

Sur le fond, elle expose que l'article 48 de la loi du 22 mars 2003 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce et affirme que l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 ou l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, et 10^o, de cette loi confirment la compétence de principe de la partie adverse pour l'octroi de subventions et, par-là, soutenir un projet ou élaborer le développement d'une structure de réseau tel les CPVS.

S'agissant de l'avis de section de législation du Conseil d'État du 27 juillet 2020 (avis n° 67.637/2/V) donné dans le cadre du projet d'arrêté royal qui avait été initialement envisagé comme fondement juridique pour la mission de l'Institut, elle allègue que la section de législation se borne à indiquer qu'un arrêté royal ne peut pas être considéré comme une « décision du gouvernement » au sens de l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 et que l'arrêté royal en projet ne peut invoquer cette disposition comme fondement juridique, que l'avis ne contestait toutefois pas que l'Institut serait compétent pour procéder à la reconnaissance de CPVS et à l'octroi de subvention et qu'au contraire, l'avis faisait référence aux travaux parlementaires relatifs à la loi du 16 décembre 2002, en citant le considérant qui précise que les décisions relatives aux subventions restent du ressort de l'Institut. Elle fait valoir que, contrairement à un arrêté royal, les décisions prises par le conseil des ministres concernant le développement des CPVS sont des « décisions du gouvernement » au sens de l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 et que le ministre de tutelle a chargé l'Institut de mettre en œuvre les décisions du gouvernement, conformément à cette disposition légale.

En ce qui concerne la compétence de fixer les modalités encadrant l'octroi de la subvention, elle invoque l'article 8 de la loi du 16 décembre 2002 et soutient que l'Institut, qui s'est vu confier la mission d'appliquer les décisions du conseil des ministres des 16 mai et 13 juin 2020, était habilité à prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre des décisions du conseil des ministres, y compris l'établissement des critères de sélection et la détermination des conditions détaillées d'octroi de la subvention. Elle ajoute que le ministre chargé de l'Égalité des chances peut donner des missions à l'Institut pour la préparation et l'exécution de sa politique, en vertu de l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002, tout comme un ministre peut donner des missions à son administration, et qu'en accordant une subvention et en fixant des critères à cette fin, elle n'a pas adopté un acte de type réglementaire, dès lors que cette décision ne lie pas les tiers et n'affecte pas le bénéficiaire de la subvention autrement que dans le domaine de la subvention elle-même.

Elle fait par ailleurs observer qu'il ne faut pas confondre reconnaissance de CPVS et agrément et qu'en l'espèce, il ne s'agit pas d'un agrément qui reconnaîtrait un type d'opérateur, mais d'un mode de fonctionnement qui est porté par un titre, celui

de CPVS, qui, par ailleurs, donne lieu à une subvention. Elle souligne que la reconnaissance du titre de CPVS n'a aucun effet juridique au-delà de l'octroi d'une subvention.

Elle ajoute ce qui suit :

« La reconnaissance des CPVS n'est pas la conséquence de la décision de la subvention. Comme le souligne la partie adverse dans sa note d'observations, "la note verte confirme que la partie adverse devait lancer un appel à candidatures afin de reconnaître ultérieurement – conformément aux critères de sélection énoncés dans l'appel – un ou plusieurs services d'un CPVS. La mission conférée à la partie adverse pour lancer un appel à candidatures et procéder à la reconnaissance du CPVS sur la base des critères utilisés dans l'appel comprend évidemment la mission d'établir effectivement ces critères de sélection. De même, la note verte précise explicitement la mission conférée qui est d'octroyer une subvention au CPVS reconnu et de gérer le financement du CPVS. La mission conférée à la partie adverse de gérer le financement du CPVS comprend naturellement la mission d'assortir la subvention accordée de conditions supplémentaires".

La reconnaissance des CPVS nécessite donc, en amont, de constater que l'opérateur répond aux conditions du modèle de CPVS et ensuite, d'octroyer la subvention dans le contexte du développement des CPVS.

La subvention est la conséquence indirecte de cette reconnaissance qui s'inscrit dans la compétence reconnue à la partie adverse par la loi du 16 décembre 2002.

Il convient de souligner que la reconnaissance des CPVS empêche seulement les hôpitaux non retenus de se prévaloir du titre de CPVS, tel que reconnu par la partie adverse. Cette question concerne la possibilité, pour certains organismes, de porter le titre CPVS et est donc liée au droit de la propriété intellectuelle. Elle n'engendre toutefois pas d'effets spécifiques en droit administratif, telle la création d'un nouveau mécanisme organisé de nature générale et abstraite, dont les effets des actes pris dépasseraient largement ceux produits par l'octroi d'une subvention, comme le laisse entendre le moyen.

Il n'existe ainsi aucune interdiction à la partie requérante de poursuivre sa mission d'accueillir des victimes de violences sexuelles et de les accueillir, le cas échéant, dans un contexte de collaboration avec le parquet de Charleroi, comme le souligne très justement l'auditeur dans son rapport.

La décision du Conseil des ministres, sur laquelle se fonde la reconnaissance des CPVS, suffit à établir la compétence de la partie adverse en lui confiant la mission de la reconnaissance et le financement de CPVS ».

À titre subsidiaire, la partie appelée en intervention forcée fait valoir que la partie adverse tire sa compétence directement du législateur qui a fait le choix de consacrer une « compétence autonome de reconnaissance et de subventionnement des CPVS dans le chef de l'Institut » à l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 16 décembre 2002. Elle explique que le législateur a confié à l'Institut la compétence, de manière large et autonome, de soutenir le développement de projets et d'octroyer, pour ce faire, une subvention et qu'en conséquence, la critique de l'absence de texte normatif doit être rejetée.

Elle conclut que, dans les deux hypothèses, le cadre réglementaire est suffisant et qu'à supposer qu'il faille considérer que le cadre réglementaire fasse défaut, il conviendrait de constater que c'est dans la loi que se trouverait l'origine de la contestation, en ce que cette loi consacrerait la compétence, dans le chef de l'Institut, d'établir un dispositif à part entière de reconnaissance et de subventionnement sur le fondement de décisions prises par le conseil des ministres (1^{ère} hypothèse) ou sur le fondement d'une compétence autonome (2^e hypothèse).

E. Mémoire en réplique

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante précise les dispositions visées par son moyen comme suit :

« Le premier moyen est pris de la violation de :

- L'article 174, alinéa 2, de la Constitution ;
- L'article 159 de la Constitution ;
- L'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ;
- Du principe de légalité ;
- Des articles 2, 3, 48 et 121 de la loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral du 22 mai 2003 ;
- Des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Sur la recevabilité du moyen, la partie requérante fait tout d'abord valoir que l'absence de fondement légal n'empêche pas l'adoption d'une nouvelle désignation dans le futur. Elle soutient, à cet égard, que l'annulation de la décision attaquée aurait pour conséquence de replacer les parties dans la situation préexistante à l'adoption de cet acte, que l'arrondissement judiciaire du Hainaut ne disposerait donc pas d'un CPVS et que, si le Conseil d'État juge que la base légale de la décision attaquée est insuffisante, l'État belge sera forcé d'adopter un nouveau cadre juridique sur la base duquel la partie adverse pourra organiser une nouvelle procédure de désignation des CPVS, l'article 16 de la Convention d'Istanbul prévoyant une obligation pour les États membres de mettre en place des CPVS. Elle ajoute que les CPVS des autres arrondissements judiciaires subsisteraient dès lors que leur désignation n'a pas été contestée, en sorte que le seul fait que la décision attaquée soit annulée sur la base d'un défaut de base légale n'implique pas que la partie requérante perd toute chance d'être désignée comme le CPVS de l'arrondissement judiciaire du Hainaut. Elle précise que, ce qui lui cause grief, ce n'est pas qu'il n'existe qu'un seul CPVS par arrondissement judiciaire, mais bien de ne pas avoir reçu cette reconnaissance qui a été octroyée à une autre institution.

Elle fait ensuite valoir que la théorie de la *rechtsverwerking* est une application spécifique du principe général de l'interdiction de l'abus de droit et qu'il

s'agit d'une théorie qui se limite au droit privé, notamment au droit des contrats, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'en faire application en l'espèce. Elle estime que, même par analogie, il n'y aurait pas lieu à appliquer cette théorie dès lors qu'elle requiert la réunion de deux conditions non satisfaites en l'espèce, à savoir, d'une part, l'usage inconciliable de son droit avec un usage normal et, d'autre part, le fait que la confiance légitime du débiteur a été trompée. Sur ce dernier point, elle soutient que la partie adverse n'est pas le débiteur du droit invoqué par la partie requérante et qu'il ne revenait pas à la partie requérante de contrôler la légalité de l'action de la partie adverse.

Sur l'usage de son droit, elle fait observer que le droit d'ester en justice ne peut exister qu'une fois la procédure de sélection terminée ; il ne peut donc lui être reproché de ne pas l'avoir actionné lors de celle-ci. D'autre part et surtout, il est, selon elle, de jurisprudence constante du Conseil d'État que le fait pour un soumissionnaire de ne pas avoir soulevé une irrégularité du cahier des charges dans le cadre de la procédure d'attribution du marché ne lui retire pas le droit d'invoquer cette irrégularité dans le cadre du recours formé contre la décision d'attribution du marché. Sous de longs développements, elle souligne la complexité, voire l'opacité, du cadre légal et réglementaire invoqué par la partie adverse dans ses écrits de procédure, ce qui entre en contradiction avec la possibilité de soulever ce grief dès la prise de connaissance du cahier des charges.

Quant à l'exception *fraus omnia corrumpit*, elle rappelle la jurisprudence permettant d'invoquer l'illégalité du cahier des charges même si celle-ci n'a pas été soulevée pendant la procédure de passation et se prévaut en particulier d'un arrêt ayant déjà rejeté une telle exception (C.E., n° 223.649 du 30 mai 2013) (ECLI:BE:RVSCE:2013:ARR.223.649). Elle ajoute qu'il ne peut être question de « fraude » lorsqu'une partie néglige seulement de contester le cahier des charges au moment où elle le reçoit.

Sur le fondement du moyen, elle maintient sa position qu'elle clarifie et structure autour des grandes lignes suivantes :

- La décision attaquée est soumise au principe de légalité.
Le principe de légalité s'applique indépendamment de la classification des autorités administratives reprises à l'article 2 de la loi du 22 mai 2003 sur la comptabilité de l'État fédéral. Par principe, toute subvention doit reposer sur un fondement légal, soit directement dans une législation organique, soit dans une disposition spéciale du budget qui en spécifie la nature. Ce principe s'applique à toutes les autorités subsidiaires indépendamment de sa classification dans l'une ou

l'autre catégorie visées à la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

- L'absence de base réglementaire de la décision attaquée.
 - Les décisions ministérielles des 16 mai et 13 juin 2020 ne sont pas des bases réglementaires suffisantes.

La partie adverse a fait œuvre réglementaire en mettant en place les conditions auxquelles il faut répondre pour être désigné comme CPVS (et non en désignant par le biais de l'acte attaqué la partie intervenante volontaire).

Si, conformément à l'avis de la section de législation, le Roi ne peut, ni sur la base de sa compétence découlant d'une habilitation légale, ni sur la base de son pouvoir général d'exécution, conférer à la partie adverse la mise en place des CPVS, les simples décisions ministérielles des 16 mai et 13 juin 2020 ne sauraient *a fortiori* constituer un fondement légal suffisant à l'acte attaqué. En effet, le pouvoir exécutif pourrait être exercé par des décisions du conseil des ministres bénéficiant d'une assise démocratique et de garanties procédurales encore plus faibles que celles des arrêtés royaux.

L'article 8 de la loi du 16 décembre 2002, tel qu'invoqué en complément des décisions du conseil des ministres des 16 mai et 13 juin 2020, ne saurait conférer des pouvoirs réglementaires à la partie adverse, cet article se limitant à prévoir que « le conseil d'administration [de l'Institut] dispose de tous les pouvoirs nécessaires au fonctionnement de l'Institut et à l'exécution de ses missions ». Une telle disposition n'est pas une base légale suffisante pour octroyer une compétence réglementaire à l'Institut. On ne saurait non plus conclure, sur cette base, que la compétence réglementaire dont disposerait l'Institut ne porterait que sur des détails techniques d'exécution.

- À titre subsidiaire, les décisions ministérielles des 16 mai et 13 juin 2020 ne respectent pas les conditions les plus élémentaires de publication et de contrôle préalable.

- Le non-respect des exigences de publication.

Les actes réglementaires doivent être publiés afin d'être opposables. Un acte réglementaire non publié, bien qu'existant, ne peut imposer un comportement à des tiers et ne saurait davantage constituer une base réglementaire d'un acte ultérieur.

En tout état de cause, les décisions ministérielles des 16 mai et 13 juin 2020 n'ont pas davantage été « adressées de manière adéquate à toutes les personnes concernées ».

- Le non-respect des exigences de contrôle préalable.

Tout texte de nature réglementaire doit être déposé pour avis auprès de la section législation du Conseil d'État, sous peine de contrevenir à l'ordre public. En conséquence, un texte de nature réglementaire qui ne respecte

pas cette obligation doit être déclaré nul.

Dans le cas d'espèce, les décisions ministérielles des 16 mai et 13 juin 2020 n'ont pas fait l'objet d'une demande d'avis auprès de la section de législation du Conseil d'État. Incontestablement, ces décisions ministérielles ont une portée réglementaire. Dès lors qu'elles n'ont pas été soumises pour avis à la section de législation du Conseil d'État, ces textes sont irréguliers et leur application doit être écartée sur la base de l'article 159 de la Constitution.

Dans l'hypothèse où l'acte attaqué puiserait son fondement réglementaire dans les décisions ministérielles des 16 mai et 13 juin 2020, force est de constater que le fondement réglementaire en question ne peut remplir sa fonction. Ce faisant, l'acte attaqué ne dispose pas d'une base réglementaire suffisante et doit être annulé.

- La compétence générale de subventionnement ne saurait être un fondement légal de l'acte attaqué.
 - L'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 16 décembre 2002 est soulevé pour les besoins de la cause et son application ne ressort en rien du dossier administratif.
 - S'il devait être jugé que la partie adverse a agi sur la base de sa compétence autonome de subventionnement, il faudrait alors vérifier la légalité de l'utilisation de compétences réglementaires de la part de la partie adverse.

Le cahier des charges, en conditionnant l'accès au titre de CPVS et la subvention qui en découle, établit une règle qui s'impose à tout le monde de manière générale et abstraite. Le fait que la réglementation mise en place par la partie adverse ne porte pas sur l'octroi d'un agrément ou encore que la partie adverse n'est pas responsable *in concreto* des CPVS, ne change rien au caractère réglementaire des règles adoptées par la partie adverse en amont de l'acte attaqué.

Or, la doctrine rappelle que l'exercice d'un pouvoir réglementaire par des organismes publics autonomes n'est, par principe, pas conciliable avec l'État de droit, ces organismes étant dépourvus de responsabilité politique.

Ces principes fondamentaux se confrontent toutefois aux impératifs pratiques. Dès lors, tant la section de législation que la section du contentieux du Conseil d'État ont établi des conditions strictes et cumulables sur la base desquelles les organismes d'intérêt public, tels que l'Institut, peuvent se voir déléguer une compétence réglementaire. La délégation doit être prévue par un texte normatif, avoir une portée limitée, ne porter que sur des détails techniques pour lesquels l'organisme public dispose d'une vraie plus-value et pouvoir être couverte par l'autorité politiquement responsable.

Ces conditions ne sont pas satisfaites en l'espèce. En particulier, l'avis de la section de législation exclut formellement la possibilité de se reposer sur la loi du

16 décembre 2002 afin de mettre en place les CPVS.

- À titre infiniment subsidiaire, la partie adverse ne dispose pas de compétence de subventionnement. Sur le fondement de la loi du 16 décembre 2002, elle ne disposait pas de la compétence pour attribuer une subvention dans le domaine visé par les CPVS, à savoir l'organisation et l'offre de services des hôpitaux.

- L'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 n'a pas pour objectif d'octroyer une compétence de subventionnement pleine et entière à la partie adverse. Au contraire, il traduit la volonté du législateur de disposer, en marge de son administration organique, mais complémentaire à celle-ci, d'un service qui a la charge de traduire dans les faits les décisions prises par le Gouvernement. La mission octroyée à la partie adverse sur cette base est une tâche purement exécutoire. La décision du conseil des ministres doit se limiter à désigner la partie adverse ; elle n'a pas vocation à être créatrice de droit pour les tiers. Elle ne peut en aucun cas avoir une portée qui excéderait le cadre interne de l'administration.

Lorsque le Gouvernement entend adopter un acte créateur de droit pour les tiers en dehors de son administration, il doit nécessairement respecter la Constitution. Un acte réglementaire adopté par le pouvoir exécutif prend nécessairement la forme d'un arrêté royal.

- L'article 4 de la loi du 16 décembre 2002 établit une liste des missions où la partie adverse agit de sa propre initiative. Dans le cadre de cette liste, seul l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, pourrait fournir la base législative nécessaire pour l'octroi de subventions par la partie adverse.

Néanmoins, la compétence de subventionnement est limitée à la portée de cette disposition. Les missions dans le cadre desquelles la partie adverse est habilitée à agir sont limitativement énumérées et le ministre ne peut en augmenter le nombre ou en accroître la portée.

Le point 4^o prévoit que la partie adverse organise le soutien aux associations existantes ou aux projets qui ont pour finalité la réalisation de l'égalité des genres. L'organisation de ce soutien, qu'il soit matériel ou financier, ne correspond pas à la mission de créer et de soutenir financièrement des CPVS. Le rôle de la partie adverse décrit dans le cadre des travaux préparatoires ne laisse apparaître qu'un rôle de soutien actif, d'expert, mais non un rôle actif dans la création de projets.

F. Dernier mémoire de HUMANI

La partie intervenante volontaire se réfère à l'argumentation développée dans son mémoire en intervention ainsi qu'à celles de la partie adverse et de la partie appelée en intervention forcée dans leurs derniers mémoires.

G. Dernier mémoire de la partie adverse

Quant à l'intérêt au moyen, la partie adverse renvoie à son mémoire en réponse, tout en constatant que, dans son rapport, le premier auditeur considère que la partie requérante n'a pas à démontrer un intérêt au moyen qui touche au fondement légal et réglementaire de l'acte attaqué et est donc d'ordre public.

Quant au caractère fondé du moyen, elle maintient, à titre principal, que l'acte attaqué est pris sur la base de l'article 5 de la loi du 22 décembre 2002 et en exécution de la décision du conseil des ministres du 16 mai 2020. Elle considère que celle-ci n'a pas un caractère réglementaire, cette décision chargeant le ministre de l'Égalité des chances de lancer un appel à candidatures pour une subvention. C'est ensuite sur ordre du ministre que l'Institut a, sans exercer de pouvoir réglementaire, lancé cet appel, établi des critères de sélection, reconnu les CPVS et accordé une subvention à ces centres.

La partie adverse conteste que les « décisions du gouvernement » n'existeraient pas, puisqu'elles sont notamment visées à l'article 5 de la loi du 22 décembre 2002. Elle estime qu'une « décision du gouvernement » peut confier une mission à une administration, comme l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. Selon elle, rien n'empêche que la « décision du gouvernement » puisse avoir un caractère réglementaire, l'article 5 précité ne faisant aucune distinction entre les différentes formes de « décisions du gouvernement ». Elle rappelle que le Conseil d'État n'est pas compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois.

Elle maintient qu'à titre subsidiaire, l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 16 décembre 2002, fournit la base légale nécessaire à l'acte attaqué. Elle expose que la compétence de l'Institut ne se limite pas à soutenir des projets ponctuels et que le législateur a confirmé, par la loi du 28 juin 2023 'portant modification de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et de la loi du 10 mai 2017 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes', que l'Institut a le pouvoir d'assurer le soutien durable et à long terme des associations actives en matière de promotion de l'égalité des femmes et des hommes. Selon la partie adverse, la nécessité d'une disposition légale pour confier cette compétence au Roi confirme la compétence et l'autonomie de l'Institut de subventionner de manière structurelle des organisations actives dans le domaine de l'égalité des genres.

H. Dernier mémoire de l'État belge

L'État belge se réfère aux développements de son mémoire en intervention.

I. Dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante fait valoir que la partie adverse ne développe aucun argument qui démentirait la portée réglementaire des conditions englobant le mécanisme de subventionnement litigieux.

Elle relève que la Constitution ne prévoit à aucun endroit l'exercice de pouvoirs par le biais de « décisions du gouvernement » et qu'elle attribue exclusivement au Roi, en vertu des articles 105 et 108 de la Constitution, le pouvoir d'exécuter des lois. Elle en déduit que les « décisions du gouvernement » visées à l'article 5 de la loi du 22 décembre 2002 ne peuvent être interprétées que comme visant les « notes vertes » par lesquelles le gouvernement demande à l'Institut de remplir les services qui sont habituellement remplis par l'administration.

Elle affirme que la portée que donne la partie adverse à l'article 39 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ne peut être suivie. Selon elle, en adoptant cette disposition, le législateur attribue à la partie adverse la possibilité de mettre en place des subventions structurelles, ce qui confirme que les subventions qui seraient visées à l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 16 décembre 2002 ne peuvent être structurelles, c'est-à-dire, selon les propos que la secrétaire d'État à l'Égalité des genres a tenus dans le cadre du débat suivant la proposition d'amendement, que les subventions visées à l'art 4, alinéa 1^{er}, 4^o, doivent être d'une durée inférieure à 5 ans. Elle ajoute que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'octroi de subventions structurelles est conditionné à la décision du Roi d'en préciser les modalités. Selon elle, si le Roi n'adopte pas d'arrêté en ce sens, l'Institut ne peut octroyer ces subventions.

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

A. Quant à la recevabilité du moyen

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er} ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

Outre le fait que le moyen pris du défaut de fondement légal est d'ordre public et, partant, que la partie requérante ne doit, en règle, pas justifier d'un intérêt particulier à le soulever, celle-ci a, en l'espèce, un intérêt à l'invoquer dans la mesure où, d'une part, l'irrégularité dénoncée a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise et, d'autre part, l'a privée d'une garantie, une autorité administrative ne pouvant agir que sur la base d'une habilitation constitutionnelle ou légale et dans les limites de cette dernière.

Pour le surplus, comme le relève la requérante dans son mémoire en réplique, le constat d'un défaut de fondement légal au refus de la désigner comme CPVS n'empêche pas une telle reconnaissance dans le futur sur la base d'un nouveau cadre juridique. L'annulation de la décision attaquée sur cette base n'implique donc pas, pour la requérante, la perte de toute chance d'être désignée comme partenaire CPVS dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut. Après l'introduction du présent recours, la loi du 26 avril 2024 relative aux centres de prise en charge des violences sexuelles a d'ailleurs été adoptée. Elle crée une base juridique pour le fonctionnement, le financement et la validation des CPVS. La possibilité pour la requérante d'être reconnue comme partenaire CPVS sur cette base ne la prive pas de son intérêt à contester le refus décidé le 18 novembre 2020 de déjà la désigner comme telle.

Par ailleurs, il ne peut sérieusement être reproché à la requérante de ne pas avoir soulevé, dans le cours de la procédure administrative, le grief pris du défaut de fondement légal de l'acte attaqué. Comme le relève la requérante, il appartient « en premier lieu » à l'autorité publique de vérifier la légalité de son action et de contrôler dans quel cadre légal elle agit et octroie des moyens financiers. En l'espèce, une certaine opacité entoure l'action de la partie adverse, qui, dans ses écrits de procédure, demeure assez confuse pour identifier la ou les disposition(s) légale(s) qui constitue(nt), à son estime, le fondement juridique de l'acte attaqué. Dans un tel contexte, aucun comportement frauduleux ou abus de droit (dont les hypothèses de *rechtsverwerking* ne constituent tout au plus qu'une application spécifique) ne peut lui être reproché. C'est d'autant plus le cas que le grief soulevé, pour la première fois,

dans le recours ne l'empêchait pas de participer à la procédure. Il convient, à cet égard, de rappeler le contexte d'une telle procédure où l'hôpital intéressé se concentre avant tout sur la préparation de sa candidature. Il ne peut être reproché à la requérante de ne pas avoir passé au crible l'appel à candidatures (que les parties désignent comme étant le « cahier des charges ») afin d'identifier toutes les irrégularités possibles en vue d'éventuels litiges juridiques.

En toute hypothèse, le moyen étant d'ordre public, il aurait pu être soulevé d'office par le Conseil d'État ; l'irrégularité qu'il dénonce peut, partant, être invoquée à tout moment de la procédure et, pour la première fois, à l'appui du présent recours.

Pour le même motif, la requérante peut, au stade du mémoire en réplique, préciser son grief en demandant l'application de l'article 159 de la Constitution et en dénonçant les illégalités qui affectent des décisions qui pourraient constituer le fondement de l'acte attaqué, dès lors que ces illégalités relèvent elles-mêmes de l'ordre public.

Le premier moyen est recevable.

B. Quant au caractère fondé du moyen

Principes applicables

Un organisme d'intérêt public à gestion autonome, même si son objet statutaire est défini largement, demeure soumis au principe d'attribution des compétences. Le principe de spécialité légale et statutaire s'impose aux organismes d'intérêt public qui ne peuvent poser d'actes au-delà de l'habilitation qui leur a été donnée par la loi qui leur a confié la personnalité juridique ou par des dispositions réglementaires ou statutaires prises en exécution de cette loi.

Ainsi, un organisme d'intérêt public ne peut, au seul titre de son autonomie fonctionnelle, accorder une subvention sans fondement légal. Toute subvention doit avoir un fondement dans une loi matérielle ; un crédit inscrit dans une loi budgétaire n'est, en principe, pas suffisant. Par ailleurs, dans les matières que la Constitution réserve au législateur, celui-ci doit déterminer les éléments essentiels de la subvention, notamment la nature des dépenses éligibles, ses conditions d'obtention – comme la nécessité d'une reconnaissance ou d'un agrément du bénéficiaire – ainsi que les montants alloués ou le mode de calcul de ceux-ci. En l'occurrence, l'article 11*bis* de la Constitution dispose que « [l]a loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés [...] ». Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que « la

reconnaissance et le subventionnement d'un CPVS doivent être considérés comme le soutien d'un projet ayant pour objet la réalisation de l'égalité des genres », qu'« il ne fait aucun doute que les violences sexuelles à l'égard des femmes entravent l'égalité entre les genres », que « ceci est explicitement reconnu dans le préambule de la Convention d'Istanbul » et que « l'article 3.a [de cette Convention] indique explicitement que les violences à l'égard des femmes (y compris la violence sexuelle) doivent être considérées comme une forme de discrimination à l'égard des femmes », en sorte que « [l]a lutte contre les violences sexuelles est donc essentiellement pour garantir l'égalité entre les genres ». Il appartient, dès lors, au législateur de fixer les éléments essentiels des dispositifs à mettre en place – et des dépenses à concéder – pour garantir l'égalité des genres dans l'exercice de ces droits et libertés.

Dans un même ordre d'idées et pour respecter les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il n'est pas admissible de fonder un régime de subvention sur une base contractuelle, ce qui implique que la nature de la subvention et ses conditions d'octroi soient, pour l'essentiel, fixées dans des dispositions de nature législative ou réglementaire ayant une portée générale. Le recours à la conclusion d'une convention entre le pouvoir subsidiant et le demandeur de subsides peut uniquement être admis pour déterminer des aspects secondaires ou des modalités de détails lors de la mise en œuvre de la réglementation envisagée ou pour préciser certains éléments propres à la situation particulière du bénéficiaire.

Description du dispositif mis en place pour reconnaître et financer les CPVS

L'acte attaqué est l'aboutissement d'une procédure d'appel à candidatures ayant pour objet « la reconnaissance et le financement d'un service de centre de prise en charge des violences sexuelles pour les arrondissements judiciaires d'Anvers, de Flandre occidentale, du Hainaut, du Limbourg, de Louvain, du Luxembourg et de Namur ».

Dans le régime mis en place, le financement d'un service CPVS est subordonné à la reconnaissance de celui-ci par la partie adverse et au respect de conditions déterminées. Cette subvention est destinée à financer la création et le fonctionnement du CPVS. La décision de reconnaissance attaquée est une condition à l'octroi de cette subvention.

La partie adverse se contredit, dans ses écrits de procédure et à l'audience, en affirmant, d'une part, qu'elle n'a pas créé les CPVS et, d'autre part, qu'avant son intervention en 2020, les CPVS n'existaient pas.

Les pièces du dossier révèlent qu'il s'agissait, en 2020, de créer un régime

de reconnaissance et de financement des CPVS pour permettre à l'État belge de respecter ses engagements internationaux, en particulier l'article 25 de la Convention d'Istanbul. Cette disposition prévoit ce qui suit :

« Article 25 – Soutien aux victimes de violences sexuelles

Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour permettre la mise en place de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles, appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant, afin de leur dispenser un examen médical et médico-légal, un soutien lié au traumatisme et des conseils ».

Le régime de reconnaissance et de financement des CPVS qui met en œuvre l'obligation énoncée dans la disposition de droit international précitée est nouveau. Dans l'appel à candidatures, un délai de deux ans est d'ailleurs prévu « entre le début d'une CPVS (infrastructure, sélection et formation du personnel), la phase de mise en œuvre (un an de fonctionnement d'une CPVS avec 1 zone de police) et un CPVS pleinement fonctionnel pour l'arrondissement judiciaire ». Contrairement à ce que soutient la partie adverse, l'appel à candidatures qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué s'inscrit clairement dans un contexte qui dépasse le cadre d'un simple soutien financier à des projets ponctuels ou déjà existants. Lorsqu'elle demande le maintien des effets de l'acte attaqué, la partie adverse fait elle-même valoir que « le CPVS est un projet inédit ».

Le dispositif trouve son origine dans deux décisions prises les 16 mai et 13 juin 2020 par le conseil des ministres. Ces deux décisions imposent le principe d'un CPVS par arrondissement judiciaire et déterminent les conditions de reconnaissance et de financement des CPVS.

Plus particulièrement, par sa décision du 16 mai 2020, le conseil des ministres approuve les propositions contenues dans le point 9 d'une note du 15 mai 2020, lequel propose d'« approuve[r] les principes énoncés aux points 2.I, 2.II et 2.IV de la présente note et [de] charge[r] le ministre compétent pour l'égalité des chances de la mise en œuvre de la première étape de la feuille de route, en particulier le lancement d'un appel à subvention » ainsi que « de poursuivre l'élaboration du cadre budgétaire et de le soumettre au prochain conseil des ministres pour approbation ». Les points 2.I, 2.II et 2.IV sont les suivants :

- Le point 2.I est intitulé « Un Centre de Prise en charge des Violences Sexuelles selon le modèle des CPVS comme centre d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles aiguës, appropriés et facilement accessibles, où l'on peut leur dispenser un examen médical et médico-légal, un soutien lié au traumatisme et des conseils ». Ce point définit le CPVS et contient les éléments essentiels relatifs à ses missions et à son fonctionnement. Il est

notamment précisé que le CPVS est « créé selon le modèle des CPVS afin de répondre aux exigences de la Convention d'Istanbul », que « [c]ette mission centrale multidisciplinaire et holistique est totalement nouvelle en Belgique, et ce pour tous les secteurs concernés » et qu' « elle a donc nécessité le développement d'une nouvelle structure (département CPVS au sein de l'hôpital/nouvelle 'cellule' au sein de la police), de nouvelles fonctions (inspecteurs des mœurs ; infirmiers/ères légistes, magistrat CPVS), de formations et d'une nouvelle structure de coopération (hôpital - police - parquet) ».

- Le point 2.II intitulé « Un cadre réglementaire » indique ce qui suit :

« Pour la création de Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles supplémentaires, il y a lieu d'établir un cadre réglementaire.

La Convention d'Istanbul a été ratifiée par la loi du 1^{er} mars 2016 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, faite à Istanbul le 11 mai 2011'. Le Roi a le devoir constitutionnel (article 108 de la Constitution) d'exécuter cette loi. L'article 5 de la loi portant création de l'Institut stipule que l'Institut est chargé de l'application des décisions du gouvernement. Le Roi peut ainsi confier à l'Institut la mission de créer et de soutenir financièrement des Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles. L'article 5 constitue donc la base d'un arrêté royal confiant à l'Institut la mission de reconnaître et de financer les Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles. L'arrêté royal ci-dessus mentionné ne doit pas être soumis à l'approbation du Conseil des Ministres. Il est donné à titre d'information, en annexe à la présente note. Les trois CPVS existants ayant été lancés en tant que projet pilote, il n'y avait pas encore de base juridique administrative. L'AR sous-jacent constitue donc la base juridique administrative des trois CPVS existants et des sept centres à créer. Un cadre administratif est ainsi créé pour le financement et la reconnaissance des dix centres. Il est décidé de confier à l'Institut, sous l'autorité de la ministre en charge de l'Égalité des chances, la mission de mettre en place des Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles et de sélectionner et financer des départements CPVS à cette fin ».

Un projet d'arrêté royal est annexé à la note adressée au conseil des ministres. L'article 1^{er} contient les définitions d'un CPVS et d'un département de CPVS. L'article 2 prévoit que l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est habilité à créer, sous l'autorité de son ministre de tutelle, les CPVS. L'article 3 prévoit que l'Institut est habilité à agréer, sous l'autorité de son ministre de tutelle, un ou plusieurs départements d'un CPVS, après un appel au public et de définir les critères de sélection pour l'agrément. L'article 4 prévoit que, dans les limites des ressources allouées à l'Institut dans la mission de création et d'agrément des CPVS, l'Institut est habilité à financer, sous l'autorité de son ministre de tutelle, les CPVS et leurs départements.

Le projet d'arrêté royal a été abandonné à la suite de l'avis n° 67.637/2/V donné le 27 juillet 2020 par la section de législation du Conseil d'État sur le projet de texte. Celle-ci a fait remarquer que « l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 [portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes] n'habilite pas le Roi à charger l'Institut de créer des centres de prises en charge des violences sexuelles visés dans le projet examiné et de pourvoir à l'agrément et au financement des départements de ces centres », en sorte que le projet est « dénué de fondement juridique ».

- Le point 2.IV est intitulé « Feuille de route de l'extension des centres de prise en charge ». Il énonce le principe d'un CPVS par arrondissement judiciaire, sauf pour les arrondissements judiciaires d'Eupen et du Brabant wallon, et prévoit les étapes successives pour la mise en place de ces CPVS.

Par sa décision du 13 juin 2020, le conseil des ministres approuve les propositions contenues dans le point 9 d'une note du 12 juin 2020, lequel propose d'approuver le cadre budgétaire, y compris le budget pluriannuel, et le mode de financement des CPVS, tels qu'énoncés aux points 2.II et 2.III. Ces deux points définissent « les modalités de financement des CPVS pour les années à venir ». Il est expressément prévu d'augmenter, de manière sensible, la dotation de l'Institut pour financer la mise en place des CPVS, les moyens actuellement à disposition de l'Institut n'étant pas suffisants. Le point 3 montre le budget pluriannuel ajusté, qui doit « permettre de réaliser le démarrage et l'extension des CPVS ».

L'affirmation de la partie adverse selon laquelle le financement des CPVS est à charge du budget des ressources propres de l'Institut, que celui-ci gère de manière autonome et utilise pour accomplir les missions qui lui sont confiées doit être nuancée. Le dossier montre, en effet, que la mise en place des CPVS a nécessité, annuellement, d'importants ajustements de la dotation accordée à l'Institut.

La « note verte » adressée le 30 septembre 2020 – dont fait état la partie adverse – est signée par le chef du cabinet du ministre en charge de l'Égalité des chances. Elle indique qu'en exécution des décisions du conseil des ministres des 16 mai et 13 juin 2020, le ministre demande à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, sous son autorité, (1) de mettre en place de nouveaux centres de prise en charge des violences sexuelles, de développer les centres existants et de coordonner et d'accompagner ces centres, (2) après un appel à candidatures et en conformité avec les critères de sélection définis dans l'appel, de reconnaître un ou plusieurs centres de prise en charge des violences sexuelles et (3) dans les limites des ressources réservées à la mise en œuvre de ces décisions du conseil des ministres et allouées entre autres à l'Institut, d'accorder une subvention aux centres de prises en charge et à leurs services

et de gérer le financement des centres ».

La requérante a eu connaissance de ces différents éléments dans l'appel à candidatures. Celui-ci précise que l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a « sur la base de l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 » été chargé de cette mission « par [...] décision du conseil des ministres du 16 mai 2020 concernant le cadre réglementaire des centres de prise en charge des violences sexuelles ». Il ajoute que « la création d'un CPVS » se fait conformément au « Modèle CPVS » joint en annexe, lequel consiste en « (i) un modèle CPVS pour des adultes et (ii) un projet de modèle CPVS pour des mineurs, qui peut encore être adapté ». Il est encore indiqué ce qui suit :

« Conformément à ce Modèle CPVS, dans un Centre de Prise en charge des Violences Sexuelles, les victimes de violences sexuelles peuvent obtenir toute l'assistance nécessaire en un seul endroit. Chaque arrondissement judiciaire dispose au maximum d'un CPVS. Les Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles sont accessibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 aux victimes et à leur entourage immédiat, par admission en personne ou par l'intermédiaire de la police ou des services de secours, par téléphone ou par *e-mail*. Les Centres de Prise en charge des Violences Sexuelles se situent dans les hôpitaux et offrent la prise en charge suivante [prise en charge médicale, examen médico-légal, prise en charge psychologique, plainte et suivi].

Suite à cet appel, les hôpitaux peuvent se porter candidats pour participer à un Centre de Prise en charge des Violences Sexuelles et donc être reconnus comme CPVS au sein d'un des arrondissements judiciaires [...]

Pour rembourser leurs prestations de services aux victimes de violences sexuelles, le service CPVS reçoit des remboursements provenant des sources de financement déterminées par le Conseil des ministres le 13 juin 2020. En plus des remboursements provenant des sources de financement déterminées par le Conseil des ministres le 13 juin 2020, l'Institut octroie, dans les limites des moyens disponibles, aux CPVS une subvention maximale comme définie dans la convention de subvention. Cette subvention et les remboursements provenant des sources de financement déterminées par le Conseil des ministres le 13 juin 2020, s'élèveront à un maximum de 1.699.000 euros pour un grand CPVS et 1.221.750 euros pour un petit CPVS, et ce pour un CPVS fonctionnel pour l'ensemble de l'arrondissement judiciaire. La décision de subvention stipule le montant (tenant compte avec les remboursements provenant des sources de financement déterminées par le Conseil des ministres le 13 juin 2020) et le nombre maximum de victimes pour lequel le CPVS reçoit un financement. Le financement (le financement provenant des sources déterminées par le Conseil des ministres le 13 juin 2020 et la subvention de l'Institut) a lieu au moyen d'un forfait par (groupe de) victime(s). Cette méthode permet de définir et de maintenir le financement maximal au préalable et d'appliquer un coût par (groupe de) victime(s) ».

Dans l'appel à candidatures, l'Institut précise les « conditions minimales pour se porter candidat en tant qu'hôpital » ainsi que les critères de sélection « en vue d'une reconnaissance et d'une subvention en tant que CPVS ».

Dans le préambule du projet de convention de subvention communiqué dans le cadre de l'appel à candidatures, il est indiqué que cette convention s'inscrit

dans le cadre suivant :

« La présente convention est une partie de l'exécution de :

- l'article 25 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (ci-après nommée la "Convention d'Istanbul"), ratifiée par la Belgique le 14 mars 2016 et entrée en vigueur en Belgique le 1^{er} juillet 2016 ;
- la mesure 143 du plan d'action national de lutte contre toutes les formes de violence basée sur le genre 2015-2019 ;
- la mesure 10, point 4.6.2.1 (p 103) de la Note-cadre de Sécurité intégrale 2016-2019 ;
- l'objectif 8, point 2.6.3.2.1.4 (p 58) du Plan national de sécurité 2016-2018 ;
- la décision du Conseil des ministres du 16 mai 2020 concernant le cadre réglementaire des CPVS ;
- la décision de l'institut, à la suite d'un appel public à subventions et après évaluation des demandes de subvention, d'octroyer une subvention à A COMPLETER.

[...]

En exécution d'article 5 de la Loi du 16 décembre 2002 et conformément à la décision du Conseil des ministres du 16 mai 2020 concernant le cadre réglementaire des CPVS, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH), dans le cadre de la politique fédérale d'égalité des chances, a été chargé de constituer des Centres de Prises en charge des Violences Sexuelles et de reconnaître et financer des Services des Centres de Prises en charge des Violences Sexuelles.

Concrètement, la présente convention concerne la mise en œuvre de la décision de l'Institut de reconnaître et de financer le Service d'un Centre de Prise en charge des Violences Sexuelles à PLACE A COMPLETER ».

Les termes du préambule de la convention de subvention qui sera conclue le 14 décembre 2020 avec la partie intervenante volontaire diffèrent légèrement de ceux qui précèdent, mais les différences sont d'ordre essentiellement formel.

Portée du dispositif mis en place pour reconnaître et financer les CPVS

Contrairement à ce que soutiennent les parties adverse et intervenantes, le régime de reconnaissance et de subventionnement des CPVS, tel qu'il vient d'être décrit, contient des dispositions de portée générale et abstraite, établies en amont des décisions individuelles de reconnaissance en tant que CPVS et de conclusions de conventions de subvention avec ces centres. Il s'agit de mettre en place un dispositif structurel qui fixe le nombre de CPVS à un par arrondissement judiciaire, définit le CPVS et détermine les éléments essentiels relatifs à ses missions, son fonctionnement et son financement. Il s'agit bien de créer un titre CPVS dont l'usage est réglementé, et non de protéger les droits d'auteur que l'Institut aurait sur ce titre. Ces règles ne s'adressent pas à une liste de destinataires prédéfinis en amont des deux décisions du conseil des ministres des 16 mai et 13 juin 2020, mais sont susceptibles d'affecter tout hôpital en Belgique désirant devenir un CPVS. Par ailleurs, si un hôpital reconnu

CPVS ne respecte pas les conditions imposées pour l'octroi de subvention ou vient à renoncer à cette activité, l'Institut doit, dans la logique du système mis en place, mettre fin à la collaboration avec celui-ci et lancer une nouvelle procédure de désignation, puisqu'il s'agit de couvrir tout le territoire national en CPVS, afin que l'État belge respecte ses engagements internationaux. À l'appui de leur demande de maintien des effets, les parties adverse et intervenantes confirment la nécessité d'avoir un CPVS par arrondissement judiciaire, la partie appelée en intervention forcée indiquant, à ce propos, que « [t]out interruption de ce service serait hautement préjudiciable aux victimes de violences sexuelles et mettrait l'État belge en défaut d'exécuter une obligation internationale ». Le dispositif mis en place n'épuise, dès lors, pas ses effets par la reconnaissance d'un centre ou la signature de la convention de subvention, laquelle doit d'ailleurs être renouvelée chaque année. Il lie des tiers à la convention de subvention, en particulier les hôpitaux, candidats déçus, qui ne peuvent faire usage du titre CPVS. Il intéresse, par ailleurs, les autres acteurs intervenant dans la structure CPVS (zones de police et parquet) ainsi que la généralité des citoyens, victimes potentielles de violences sexuelles dont la prise en charge est déterminée par des « critères nationaux et procédures standards » qui sont fixés dans le « modèle CPVS ».

Absence de fondement légal à l'acte attaqué

À titre principal, les parties adverse et intervenantes soutiennent que l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après : « loi du 16 décembre 2002 ») constitue le fondement légal de l'acte attaqué. Cette disposition prévoit ce qui suit :

« L'Institut est chargé de la préparation et de l'application des décisions du gouvernement et du suivi des politiques européennes et internationales, en matière d'égalité des femmes et des hommes. Il exerce ces missions sous l'autorité du/de la ministre chargé(e) de la politique d'égalité des femmes et des hommes ».

Les travaux préparatoires de la loi du 16 décembre 2002 précitée indiquent, ce qui suit, à propos de cette disposition :

- « [...] [L]'Institut assumera l'exécution de tâches découlant des obligations internationales de la Belgique et des décisions du gouvernement en matière de politique d'égalité des femmes et des hommes » (Doc. Parl., Ch., session 2001-2002, 1919/1, p. 3).
- « L'article 5 prévoit que l'Institut assume l'administration des obligations résultant de la politique internationale et fédérale, en matière d'égalité des femmes et des hommes » (Doc. Parl., Ch., session 2001-2002, 1919/1, p. 6).
- « Il est nécessaire pour le gouvernement de disposer d'un service compétent pour la préparation, l'exécution et le suivi de la politique de l'égalité des femmes et des hommes, aux plans international, européen et belge. Il importe de garder un lien direct avec l'autorité gouvernementale pour ces activités de l'Institut, dont

notamment la représentation de la Belgique dans les organes consultatifs européens et internationaux.

La disposition ne concerne pas les décisions de subvention qui restent du ressort de l'Institut. Le conseil d'administration, lorsqu'il établit son budget en exécution de l'article 10, veillera aux moyens nécessaires aux activités de l'article 5 » (Doc. Parl., Ch., session 2001-2002, 1919/1, p. 7).

Une disposition qui charge l'Institut « de la préparation et de l'application » des « décisions du gouvernement » n'attribue, par elle-même, aucune compétence à ce dernier pour habiliter l'Institut à constituer des CPVS, les reconnaître et les financer. Contrairement à ce que semblent affirmer les parties adverse et intervenantes, elle ne permet pas au conseil des ministres ou au ministre chargé de la politique d'Égalité des femmes et des hommes de créer un régime de reconnaissance et de financement des CPVS et de charger l'Institut de son application, en lui accordant les crédits nécessaires, nonobstant leur inscription dans une loi budgétaire. Elle ne permet pas non plus à l'Institut d'exercer, de manière autonome, cette compétence.

Comme il a déjà été indiqué, dans son avis n° 67.637/2/V du 27 juillet 2020, la section de législation du Conseil d'État a fait observer que l'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 n'habilite pas le Roi à charger l'Institut de créer des CPVS et de pourvoir à leur agrément et à leur financement. Si la création des CPVS ne peut être confiée à l'Institut par arrêté royal, elle ne peut *a fortiori* pas l'être par décision du conseil des ministres ou du ministre de tutelle. L'article 5 n'attribue pas ce pouvoir à ces autorités. La section de législation ne prétend pas non plus que l'Institut pourrait directement exercer cette compétence.

L'article 5 de la loi du 16 décembre 2002 traduit la volonté du législateur de disposer d'un service qui a la charge d'exécuter dans les faits les « décisions du Gouvernement ». Conformément au principe constitutionnel d'attribution des compétences des autorités administratives, les « décisions du gouvernement » visées à cette disposition ne peuvent être interprétées que comme visant les « notes vertes » – par, elles-mêmes, non-créatrices de droit – par lesquelles le gouvernement demande à l'Institut de remplir les services qui sont habituellement remplis par ses services administratifs. La tâche confiée à l'Institut est, elle-même, purement exécutoire et d'ordre administratif.

En conclusion, l'article 5, précité, ne permet pas au conseil des ministres, au ministre de tutelle ou à l'Institut de régler la reconnaissance et le financement des CPVS en sorte que, ni cette disposition, ni les décisions du conseil des ministres des 16 mai et 13 juin 2020 ou la note verte adressée à l'Institut par son ministre de tutelle ne peuvent servir de fondement légal à l'acte attaqué. Ces « décisions » et « note » étant elles-mêmes dénuées de base légale, elles doivent être écartées en

application de l'article 159 de la Constitution.

À titre subsidiaire, les parties adverse et intervenantes soutiennent que l'acte attaqué se fonde sur l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, ou 10^o, et dernier alinéa, de la loi du 16 décembre 2002.

L'article 4 établit une liste limitative des missions où l'Institut agit de manière autonome. Il prévoit ce qui suit :

« L'institut est habilité à :

[...]

4^o organiser le soutien aux associations actives en matière d'égalité des genres ou les projets ayant pour finalité la réalisation de l'égalité des genres ;

[...]

10^o élaborer une structure de réseau avec les différents acteurs dans le domaine de l'égalité des femmes et des hommes.

Le/la ministre ayant la politique d'égalité des femmes et des hommes dans ses attributions ne peut donner que des injonctions positives à l'Institut dans le cadre des missions visées à l'alinéa précédent. »

Les travaux préparatoires de la loi du 16 décembre 2002 indiquent, à propos de cette disposition, ce qui suit :

« [L'institut] exercera de manière indépendante les missions visées à l'article 4 de l'avant-projet de loi, parmi lesquelles figure l'action en justice sur base des lois réprimant les atteintes à l'égalité des femmes et des hommes. Le ministre en charge de la politique d'égalité des femmes et des hommes ne disposera, à l'égard de l'exercice de ces missions, que d'un pouvoir d'injonction positive » (Doc. Parl., Ch., session 2001-2002, 1919/1, p. 3).

« Les missions visées à l'article 4 portent sur le rôle d'expertise de l'Institut et son pouvoir de recommandation à l'égard des pouvoirs publics, son rôle d'organisation du soutien aux associations, son rôle d'information du public et sa capacité à agir en justice dans le cadre de son objet. À cet égard, il semble souhaitable que l'organe public créé conclue des accords de collaboration avec d'autres organismes poursuivant des missions complémentaires aux siennes en matière de respect du principe d'égalité – on peut ici, en particulier, penser au Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme.

Le ministre en charge de la politique de l'égalité ne peut pas donner à l'Institut, dans le cadre de l'exercice de ces missions, d'autres injonctions que positives" (Doc. Parl., Ch., session 2001-2002, 1919/1, p. 5).

« Cet article précise le champ des compétences que l'Institut exerce de manière autonome.

Pour l'exécution de ces missions, l'Institut fera appel à l'expertise déjà existante et il élaborera à cette fin un[e] structure de réseau avec les différents acteurs dans le domaine de l'égalité des chances qui, sous la forme de partenariats, reprendront un certain nombre de ces missions.

Le dernier paragraphe de la disposition en projet prévoit que le/la ministre peut donner à l'Institut des injonctions positives, en particulier si il/elle devait constater un défaut d'agir dans la politique menée en exécution du 6^o de la disposition en projet. Ce pouvoir d'injonction est le pendant de ce que prévoit l'article 23 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public". (Doc. Parl., Ch., session 2001-2002, 1919/1, p. 7) ».

Les missions visées à l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o et 10^o, sont limitées par la portée de ces dispositions. Celles-ci n'impliquent l'exercice d'aucun pouvoir normatif : il s'agit uniquement d'élaborer une structure de réseau avec les différents acteurs dans le domaine de l'égalité des femmes et des hommes (10^o) et d'apporter un soutien (matériel ou financier) aux associations actives en matière d'égalité des genres ou aux projets ayant pour finalité la réalisation de l'égalité des genres (4^o). Ces dispositions ne permettent pas à l'Institut de fonder un régime de reconnaissance et de financement des CPVS. Comme il a déjà été indiqué, l'intervention contestée de l'Institut ne se limite pas à encourager un projet ponctuel ayant pour finalité la réalisation de l'égalité des genres ; cette intervention s'inscrit dans un cadre réglementaire nouveau qui trouve son origine dans les deux décisions du conseil des ministres des 16 mai et 13 juin 2020. Contrairement à ce que semblent affirmer les parties adverse et intervenantes, l'Institut ne pourrait pas, sur la base de l'article 4, aliéna 1^{er}, 4^o ou 10^o, directement élaborer ce cadre réglementaire. S'il a déjà été admis qu'une parcelle du pouvoir réglementaire peut être déléguée à un organisme d'intérêt public, c'est à la double condition que cette délégation soit prévue par un texte normatif et qu'elle ne porte que sur des détails d'exécution. En l'espèce, aucune des deux conditions n'est rencontrée : il ne peut être déduit de l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o et 10^o, précité, que le législateur aurait entendu attribuer à l'Institut le moindre pouvoir réglementaire pour fonder un régime de reconnaissance et de financement des CPVS.

Quant au dernier alinéa de l'article 4, il donne au ministre compétent un pouvoir d'injonction positive « dans le cadre des missions visées à l'alinéa précédent ». Les travaux préparatoires confirment qu'il s'agit d'un pouvoir à mettre en œuvre en cas de défaut d'exécution par l'Institut des missions visées à l'alinéa 1^{er} de l'article 4. Il ne s'agit en aucun cas de permettre au ministre de confier à l'Institut d'autres missions que celles qui sont limitativement énumérées à l'article 4, alinéa 1^{er}.

Les parties adverse et intervenantes invoquent encore, en soutien de leur thèse, les articles 8, § 1^{er}, et 11 de la loi du 16 décembre 2002.

L'article 8, § 1^{er}, prévoit que « [l]e conseil d'administration [de l'Institut] dispose de tous les pouvoirs nécessaires au fonctionnement de l'Institut et à l'exécution de ses missions ».

Cette disposition détermine, avec le paragraphe 2, les missions respectives des différents organes de l'institut (Doc. Parl., Ch., session 2001-2002, 1919/1, p. 8). Contrairement à ce que semblent affirmer les parties adverse et intervenantes, cette disposition ne confie pas au conseil d'administration d'autres missions que celles dont est chargé l'Institut sur la base des articles 4 et 5 de la loi. Cette disposition ne permet pas à l'Institut, ou à son conseil d'administration, de fonder un régime de

reconnaissance et de subvention des CPVS.

L'article 11 dispose, quant à lui, comme suit :

- « Le projet de budget est établi par le conseil d'administration.
Dans ce cadre, l'Institut assure à charge de ses moyens budgétaires le soutien des projets ponctuels visant la promotion de l'égalité des femmes et des hommes, développés par des associations, et le financement de conventions visant à garantir l'égalité des femmes et des hommes ».

Comme le relève la partie adverse, la version néerlandaise de cette disposition a un contenu sensiblement différent :

- « De ontwerpbegroting wordt opgemaakt door de raad van bestuur.
Binnen dit kader voorziet het Instituut in zijn begroting in een post om projecten te steunen die de bevordering beogen van de gelijkheid van vrouwen en mannen, en een post voor overeenkomsten die de waarborging beogen van de gelijkheid van vrouwen en mannen ».

La partie adverse défend, dans son mémoire en réponse, deux thèses contradictoires en soutenant, tout d'abord, que l'article 11 confirme la compétence de l'Institut pour l'octroi de subventions et, ensuite, que cette disposition n'a d'autre portée que de déterminer la manière dont le budget est établi.

Les travaux préparatoires de la loi renseignent ce qui suit, à propos de cette disposition, sans qu'il y ait, cette fois, de différences entre les versions française et néerlandaise :

- « Le projet de budget visé dans cet article comprend les postes relatifs à l'exécution des activités visées aux articles 4 et 5.

Cette disposition est inscrite de manière à assurer la poursuite de la politique de soutien aux projets ponctuels visant à la promotion de l'égalité des femmes et des hommes, développés par des associations et dont le financement a été jusqu'à l'année budgétaire 2002 pris en charge par l'AB 23.40.50.33.11 du budget général des dépenses, ainsi qu'à permettre à l'Institut de conclure des conventions avec des prestataires de services actifs en matière d'égalité des femmes et des hommes ».

L'obligation de prévoir, dans son budget, un poste distinct pour indiquer les utilisations de ressources pour soutenir des projets ponctuels ne permet aucunement de confirmer la compétence de l'Institut de créer un régime de reconnaissance et de financement des CPVS, c'est-à-dire un projet d'ordre structurel mis en place pour respecter les engagements internationaux de l'État belge.

Aucune autre disposition de la loi du 16 décembre 2002 que celles qui viennent d'être examinées n'habilite l'Institut à établir un régime de reconnaissance et de subventionnement des CPVS.

Les parties adverse et intervenantes ne peuvent valablement soutenir que la décision attaquée de désigner la partie intervenante volontaire en tant que CPVS et, en conséquence, de refuser cette reconnaissance à la requérante reposerait sur une prétendue compétence de l'Institut d'établir, de manière autonome, un régime de reconnaissance et de financement des CPVS.

La loi du 28 juin 2023 'portant modification de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et de la loi du 10 mai 2017 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes', dont l'article 53 insère un article 39 dans la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, confirme cette analyse. Cette disposition prévoit ce qui suit :

« Sans préjudice de l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, définir les modalités selon lesquelles l'Institut peut octroyer des subventions structurelles aux organisations actives dans le domaine de l'égalité des genres ».

Cette disposition a été insérée à la suite de l'adoption d'un amendement déposé en séance plénière de la Chambre des représentants. Cet amendement était justifié comme suit :

« Le législateur estime qu'il est nécessaire de créer un cadre juridiquement sûr pour le subventionnement structurel des organisations actives dans le domaine de l'égalité des genres, y compris celles qui œuvrent pour l'égalité entre les femmes et les hommes et celles qui œuvrent pour les droits des personnes trans et intersexes.

Cette disposition donne au Roi le pouvoir de déterminer les modalités selon lesquelles l'Institut peut accorder des subventions structurelles annuelles à ces organismes. Cette disposition constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 4, premier alinéa, 4^o, de la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, qui accorde un pouvoir général d'octroi à l'Institut en ce qui concerne le soutien aux organisations œuvrant pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Le champ d'application de cette disposition est donc limité aux subventions structurelles. Il vise simplement à donner au Roi le pouvoir de fixer les modalités selon lesquelles l'Institut peut accorder des subventions structurelles.

Cette disposition n'affecte pas l'autonomie de l'Institut pour l'octroi d'autres subventions non structurelles, en dehors du cadre d'un arrêté royal, conformément à l'article 4, premier alinéa, 4^o, de la loi du 6 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes » (Doc. Parl., Ch., session 2022-2023, 3366/05, p. 2-3).

La portée que donne la partie adverse à l'article 39 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ne peut être retenue. La disposition attribuée à la partie adverse la possibilité de mettre en place

des subventions structurelles, ce qui confirme que les subventions qui seraient visées à l'article 4, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi du 16 décembre 2002 ne peuvent porter que sur des projets ponctuels. L'octroi de subventions structurelles est subordonné à l'adoption d'un arrêté royal qui doit en préciser les modalités. Si le Roi n'adopte pas d'arrêté en ce sens, l'Institut ne peut octroyer ces subventions.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi 26 avril 2024 relative aux centres de prise en charge des violences sexuelles, c'est bien une loi qui notamment définit les CPVS, leur mission, leur composition (titre II), le rôle et les tâches des partenaires du CPVS (titre III), le fonctionnement des CPVS (titre IV) ainsi que la répartition, la validation, le financement et l'évaluation des CPVS (titre VIII). L'article 44 décrit les missions qui sont confiées, dans ce cadre, à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. L'article 45 fixe le principe d'un CPVS par arrondissement judiciaire (sauf exception). L'article 46 charge l'Institut de valider le partenariat CPVS qui a conclu une convention de financement avec le comité de l'assurance de l'INAMI. L'article 47 fixe les éléments essentiels de cette convention.

Cette loi contient les éléments essentiels relatifs à la reconnaissance et au financement des CPVS, conformément notamment aux prévisions de l'article 11*bis* de la Constitution. Dans l'exposé des motifs, il est indiqué, dès l'introduction, que cette loi « crée une base juridique pour le fonctionnement, le financement et la validation des CPVS » (Doc. Parl., Ch., session 2023-2024, 3917/001, p. 3).

Dans son avis n° 75.251/2 du 12 février 2024 donné sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 26 avril 2024, la section de législation du Conseil d'État indique notamment, en termes d'observations générales, que « [l']avant-projet de loi confie de nouvelles missions à l'Institut [pour l'égalité des femmes et des hommes] : compétence de validation et de contrôle des CPVS, attribution des financements aux services de police, définition des d'action, *etc.* ». Elle en déduit qu'il convient de compléter l'article 4 de la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes « afin de mentionner ces nouvelles missions ». C'est bien dire que l'Institut ne disposait pas de cette compétence avant l'adoption de cette loi.

Par ailleurs, dans le commentaire qu'elle fait de l'article 41 de l'avant-projet de loi, la section de législation relève que les plans d'action – auxquels doivent se conformer les CPVS dans l'exécution des tâches qui leur sont confiées et dont le non-respect peut conduire à la suspension de la convention de financement et/ou de la validation du CPVS par l'Institut et qui garantissent une prestation de service uniforme dans tout le pays des CPVS – « paraissent [...] avoir une portée réglementaire », en sorte qu'il s'indique, à tout le moins, de compléter le dispositif

par les éléments de ces plans, considérés comme essentiels et relativement pérennes. C'est bien dire que l'Institut ne dispose, sur la base de la loi du 16 décembre 2002, d'aucun pouvoir autonome d'ériger des règlements.

Le premier moyen est fondé.

VII. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VIII. Demande de maintien des effets

VIII.1. Thèses des parties

A. Mémoire en réponse

La partie adverse sollicite, à titre subsidiaire, le maintien des effets de l'acte attaqué. Cette demande est formulée comme suit :

- « Si, par impossible, Votre Conseil devait conclure à la recevabilité du recours et au caractère fondé de celui-ci, encore lui faudrait-il vérifier s'il n'y a pas lieu en l'espèce de procéder au maintien des effets de l'acte attaqué.

[...]

[...] En l'espèce, il y a des raisons exceptionnelles justifiant l'adoption d'une telle mesure. L'annulation de l'acte attaqué conduirait à l'impossibilité, pour le moment, de mettre en place un CPVS reconnu dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut. L'intérêt public serait gravement lésé, dès [lors] que l'annulation rendrait immédiatement impossible la création, dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut, d'un centre approprié et facilement accessible pour les examens médicaux et médico-légaux, les conseils en matière de traumatisme, les conseils et l'audition des victimes de violences sexuelles aiguës, et vers lequel les victimes elles-mêmes pourraient être orientées. En outre, l'annulation de l'acte attaqué entraverait une poursuite pénale effective des violences sexuelles.

Il n'y a pas d'alternative, car le CPVS est un projet inédit qui, pour la première fois, implique un partenariat multidisciplinaire complet pour fournir une assistance aux victimes de violence sexuelle, un fait que la partie requérante elle-même reconnaît expressément.

La poursuite des soins tels qu'ils sont dispensés aujourd'hui (et pendant les années précédentes) ne constitue donc pas une réelle alternative aux soins multidisciplinaires et hautement spécialisés qui ne peuvent être dispensés que dans le cadre d'un CPVS. En tout cas, à tout le moins dans les domaines suivants, le système actuel ne peut pas offrir la même prise en charge aux victimes de violences sexuelles que les CPVS :

- Le CPVS et son personnel est accessible 7/7 jours, 24h. Les victimes ne doivent pas attendre pour recevoir les soins nécessaires.

- Un CPVS est un centre centralisé auquel les victimes des violences sexuelles peuvent se présenter directement et constitue un point de contact unique pour les victimes des violences sexuelles dans l'arrondissement judiciaire concerné.
- Les CPVS utilisent une procédure de prélèvements d'échantillons moins invasive que celle utilisée aujourd'hui, à savoir, la Feuille de route médico-légale au lieu du SAS.
- Dans les CPVS, l'audition policière de la victime de violences sexuelles est menée par un inspecteur/une inspectrice des mœurs formé/e.
- Dans les CPVS, l'audition policière de la victime de violences sexuelles est filmée.
- Dans les CPVS, tous les soins sont dispensés au même endroit et au même moment. La victime de violences sexuelles n'est pas forcée de passer de la police à l'hôpital, puis de revenir à la police.
- Dans les CPVS, la victime de violences sexuelles est prise en charge par un personnel spécialement formé, et non par le personnel du service des urgences.
- Dans les CPVS, les mêmes soins sont offerts aux victimes des violences sexuelles, qu'une plainte soit déposée ou non. Cela signifie que des échantillons sont toujours prélevés, ce qui laisse à la victime la possibilité de porter plainte ultérieurement.
- Dans les CPVS, la gestion des cas est assurée. La situation médicale et psychologique des victimes est surveillée après les faits, et les victimes et les personnes de soutien sont orienté-e-s vers les services psychosociaux et juridiques appropriés.

[...] Pour toutes ces raisons, le maintien des effets de l'acte attaqué serait nécessaire dans l'hypothèse où Votre Conseil annulerait l'acte attaqué, pour un délai permettant de donner suite à l'arrêt à intervenir ».

B. Mémoire en intervention de HUMANI

La partie intervenante volontaire formule également une demande de maintien des effets.

Pour justifier d'une situation exceptionnelle permettant de porter atteinte au principe de légalité, elle évoque plusieurs rapports et statistiques officielles qui « montrent qu'un accompagnement adéquat des victimes de violences sexuelles est essentiel » tant pour le suivi des victimes que pour la poursuite des auteurs de ces infractions. Elle explique que le CPVS institué en son sein joue, depuis son ouverture, le 15 novembre 2021, un rôle essentiel dans la prise en charge des victimes de violences sexuelles et que l'annulation de l'acte attaqué aurait pour effet de priver l'arrondissement judiciaire du Hainaut d'un CPVS, ce pour une longue période si l'annulation de l'acte attaqué devait être prononcée sur la base du premier moyen de la requête (absence de fondement légal). Selon elle, l'intérêt public de maintenir un CPVS dans chaque arrondissement judiciaire l'emporte sur l'intérêt individuel que la requérante pourrait tirer d'un arrêt d'annulation.

Elle ajoute que le maintien des effets serait assurément bénéfique aux personnes tierces à la présente procédure, puisque le CPVS mis en place dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut serait maintenu, qu'il sert un public de proximité et évite l'engorgement des autres centres.

Elle demande, en conclusion, le maintien définitif de l'ensemble des effets de l'acte attaqué afin de ne pas priver l'arrondissement judiciaire du Hainaut de son CPVS.

C. Mémoire en réplique

Quant à la demande de maintien des effets sollicitée par la partie adverse et la partie intervenante volontaire, la partie requérante réplique comme suit :

« [...] La partie adverse et la partie intervenante [volontaire] défendent que si votre Conseil devait annuler l'acte attaqué, il faudrait [...] maintenir ses effets dans le temps sur [la] base de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État. [...] Une telle prolongation des effets de l'acte attaqué dans le temps ne saurait satisfaire la balance des intérêts en jeu. Le maintien des effets de la décision attaquée contribuerait à augmenter le préjudice subi par la partie requérante. Par contre, l'annulation avec effet immédiat de l'acte attaqué n'est pas de nature à mettre à mal les droits de la partie adverse ni de la partie intervenante [volontaire]. [...] En effet, la situation actuelle permet de prendre en charge les personnes victimes de violences sexuelles, comme c'est le cas depuis 6 ans lorsque la Belgique a porté assentiment à la Convention d'Istanbul, dans le respect des droits et des besoins des patients. La suspension de la convention de subventionnement n'aura aucune incidence sur la continuité des soins octroyés aux patients. Le service, lui, demeurerait fourni comme il l'est actuellement et depuis des années. À cet égard, les parties adverse et intervenante ne font qu'invoquer des arguments sans expliquer réellement pourquoi l'intérêt public et des victimes serait gravement et irréremédiablement lésé si l'annulation n'était assortie d'une mesure de maintien d'effets dans le temps ».

D. Dernier mémoire de HUMANI

La partie intervenante volontaire insiste sur la possibilité qu'a le Conseil d'État de maintenir, de manière définitive, les effets de l'acte attaqué, conformément à l'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

À titre subsidiaire, elle fait valoir qu'il conviendrait de maintenir les effets de l'acte jusqu'à ce qu'un nouvel acte remplaçant l'acte attaqué soit adopté par l'autorité compétente et acquière un caractère définitif. Elle relève que « le délai de cinq ans expire au terme de l'année 2025 », mais qu'eu égard à la complexité de la procédure de subvention, il semble peu probable que le remplacement de l'acte attaqué puisse être opéré avant ce terme. Elle en conclut qu'« à supposer qu'un délai doive être fixé, il serait raisonnable et de bonne justice d'assortir le maintien des effets de l'acte attaqué d'un délai qui serait de nature à assurer de manière certaine le maintien d'un CPVS dans l'arrondissement du Hainaut jusqu'à la fin de la législature suivante, soit jusqu'au 30 juin 2029 ».

E. Dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse signale qu'un projet de loi relatif aux CPVS a été soumis à la Chambre des représentants et que son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2025, mais qu'elle peut être reportée jusqu'au 1^{er} janvier 2027. Elle demande, dès lors, que les effets de l'acte attaqué soient maintenus « jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi relative aux CPVS et notamment des dispositions qui règlent le financement des hôpitaux qui sont partenaires d'un CPVS ».

F. Dernier mémoire de l'État belge

La partie appelée en intervention forcée se joint à la demande de maintien des effets formulée par les parties adverse et intervenante volontaire, qu'elle justifie en ces termes :

« Premièrement, la rétroactivité d'une annulation anéantissant l'acte attaqué, qui désigne le CHU de Charleroi comme CPVS pour l'arrondissement du Hainaut et lui accorde une subvention, ne procurerait aucun avantage à la partie requérante, d'autant si cette annulation est prononcée sur la base du premier moyen qui exige de revoir le cadre juridique de la désignation des CPVS. En effet, cette annulation n'aurait pas pour effet de désigner le requérant comme premier classé, ni de lui accorder une subvention pour un service qu'il n'a pas rendu pendant la période de rétroactivité.

Deuxièmement, une telle annulation impliquerait que la désignation du CHU de Charleroi comme CPVS devienne *a posteriori* irrégulière et que, dès le prononcé de l'arrêt, cet hôpital cesse toute collaboration multidisciplinaire pour la prise en charge des victimes de violences sexuelles. Il faudrait également régler la question de la subvention accordée par le passé, alors que l'activité subsidiée a été effectivement réalisée par la partie intervenante volontaire.

Troisièmement – et c'est ici le plus important – cette situation porterait gravement atteinte aux tiers à la présente procédure, que sont les victimes de violences sexuelles de l'arrondissement judiciaire du Hainaut, qui se verraient privées, du jour au lendemain, d'une prise en charge spécifique et multidisciplinaire dans un seul endroit dédié. L'État belge renvoie au mémoire en réponse de la partie adverse sur ce point, qui détaille précisément tous les bénéfices d'un CPVS par rapport à la prise en charge qui existait avant la création de tels centres.

Quatrièmement, l'État belge rappelle que la création des CPVS répond à une obligation internationale, visée à l'article 25 de la Convention d'Istanbul, qui demande aux États signataires de prendre "les mesures législatives ou autres nécessaires pour permettre la mise en place de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles, appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant, afin de leur dispenser un examen médical et médico-légal, un soutien lié au traumatisme et des conseils". Il ne s'agit donc pas d'une prise en charge classique, par les urgences d'un hôpital, de victimes de violences, mais bien d'une aide spécifique aux victimes de viols et de violences sexuelles qui soit centralisée et multidimensionnelle.

En conclusion, le rétablissement de la légalité ne s'opérerait donc qu'au détriment de la continuité de ce service, ce qui constitue une circonstance suffisamment exceptionnelle pour qu'il y ait lieu de faire droit à la demande de maintenir les effets de l'acte attaqué. Toute interruption de ce service serait hautement

préjudiciable aux victimes de violences sexuelles et mettrait l'État belge en défaut d'exécuter une obligation internationale ».

Quant à la durée de maintien des effets, la partie appelée en intervention forcée attire l'attention sur le fait que, si le premier moyen est déclaré fondé, il faudrait « pour agréer et subventionner » un nouveau CPVS dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut, « donner une nouvelle base légale à la création d'un tel CPVS, mais également que l'autorité administrative compétente adopte les décisions individuelles permettant de désigner l'hôpital partenaire pour l'arrondissement considéré ». Elle expose qu'une fois le nouveau cadre législatif et réglementaire adopté, il serait « raisonnable [...] de prévoir un délai de six mois pour adopter les actes individuels de désignation et de subventionnement de l'hôpital partenaire ». Elle conclut comme suit :

« Pour garantir la sécurité juridique et la continuité du service public rendu par les CPVS, il semble donc plus opportun de calquer la durée du maintien des effets sur le temps nécessaire à l'État belge pour mettre en œuvre un nouveau cadre législatif et adopter les décisions individuelles de désignation et de subventionnement, que sur la durée de validité restante de l'appel à candidatures pour le CPVS de l'arrondissement judiciaire du Hainaut, comme proposé par madame l'auditeur.

[...] Compte tenu de ce qui précède, l'État belge demande à ce que le maintien des effets soit accordé jusqu'à six mois après l'entrée en vigueur d'un nouveau cadre législatif portant sur la reconnaissance et le subventionnement des CPVS ».

G. Dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante considère que le maintien des effets d'un acte annulé doit être interprété de manière stricte et limité aux effets directement liés aux raisons exceptionnelles qui le justifient. Elle souligne que la charge de prouver la nécessité d'un tel maintien incombe à la partie adverse ou intervenante.

Elle conteste les justifications avancées, estimant qu'il n'existe pas de circonstances exceptionnelles permettant de déroger au principe de légalité, surtout lorsque l'irrégularité constatée concerne l'absence de fondement démocratique de la décision prise. Elle souligne que deux procédures judiciaires sont en cours et qu'il importe de ne pas influencer celles-ci. Elle affirme que l'annulation de l'acte attaqué ne violerait pas la Convention d'Istanbul, car celle-ci n'impose pas la désignation d'un CPVS par arrondissement judiciaire, et que la partie adverse pourrait désigner provisoirement plusieurs CPVS pour l'arrondissement du Hainaut pour restaurer l'égalité entre les opérateurs. Elle soutient que l'État belge doit assumer les conséquences de ses manquements et que le maintien des effets ne peut être justifié par des hypothèses incertaines, comme l'adoption future d'une loi dont la validité est douteuse au regard des règles de répartition de compétence. Elle insiste sur le fait que la durée du maintien ne peut dépasser celle prévue par l'acte initial et que le maintien

ne peut être utilisé pour prolonger ses effets au-delà de cette limite. Elle estime que la seule invocation de risques pour la sécurité juridique ou le financement est insuffisante et rappelle que la procédure initiale de désignation a pris cinq mois, ce qui permettrait une nouvelle désignation rapidement. Elle conclut qu'il n'y a pas lieu de maintenir les effets de l'acte attaqué.

À titre subsidiaire, elle demande que, si un maintien des effets devait être décidé, il soit limité à ce qui est strictement nécessaire, tant sur le plan temporel que matériel : uniquement pour assurer la prise en charge des victimes, sans permettre à la partie intervenante volontaire de tirer avantage d'une expérience ou d'un financement acquis illégalement. Elle propose que ce maintien soit provisoire, pour une durée maximale de cinq mois après l'entrée en vigueur du nouveau cadre légal, et au plus tard le 1^{er} juin 2025, en excluant explicitement les effets liés à l'expérience valorisable acquise par la partie intervenante volontaire dans le cadre d'une prochaine procédure de désignation en qualité de CPVS et au subventionnement en sa qualité de CPVS.

H. Débats à l'audience

Interrogées, à l'audience, sur l'incidence de l'entrée en vigueur de la loi du 26 avril 2024 relative aux centres de prise en charge des victimes de violences sexuelles sur la demande de maintien des effets, les différentes parties au litige ont déclaré ce qui suit :

- la partie requérante répète que l'acte attaqué aura épuisé tous ses effets le 18 novembre 2025, date de fin de la reconnaissance de la partie intervenante volontaire en tant que CPVS et qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de maintenir, après cette date, les effets d'un acte arrivé à échéance ; elle ajoute que l'article 60 de la nouvelle loi, qui contient une disposition transitoire, n'a pas pour objet de maintenir des décisions de reconnaissance de CPVS qui sont échues, mais vise exclusivement le financement des CPVS reconnus ;
- la partie adverse demande le maintien des effets de l'acte attaqué jusqu'au 1^{er} janvier 2026, date de l'entrée en vigueur de l'article 47 de la nouvelle loi, conformément à ce que prévoit l'arrêté royal du 16 janvier 2025 'fixant la date d'entrée en vigueur des articles 47, 48, 58 et 59 de la loi du 26 avril 2024 relative aux centres de prise en charge des violences sexuelles' ; elle précise que la sélection des nouveaux CPVS aura lieu dans le courant du mois d'avril 2026 et déclare, pour la première fois, que le délai de 5 ans visé dans l'appel à candidatures n'a commencé à courir qu'à dater du 1^{er} janvier 2021, date de l'entrée en vigueur de la

première convention de subventionnement conclue avec la partie intervenante volontaire ;

- la partie intervenante volontaire répète qu'elle demande le maintien définitif des effets de l'acte attaqué, tant que la nouvelle convention de subventionnement n'a pas été conclue avec un CPVS pour l'arrondissement judiciaire du Hainaut sur la base de la nouvelle loi ; elle ajoute que l'article 60 de cette loi sert de fondement légal à la continuité des CPVS actuels et qu'il n'est pas possible de revenir sur les actes passés (recueil de preuves médico-légales et prestations effectuées auprès des victimes) ;
- la partie appelée en intervention forcée se réfère à ses écrits de procédure.

VIII.2. Appréciation du Conseil d'État

L'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers ».

La mesure décidant du maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre de toute évidence que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État.

Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril notamment la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5).

La Cour constitutionnelle a, de même, insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre « l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012, B.9.4) (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.018).

Comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, précitée, « la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des premiers par rapport à la portée individuelle des seconds » (*ibidem*, n° 5-2277/1, p. 98). À cet égard, il a été précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des « effets insurmontables et disproportionnés » (*ibidem*, n° 5-2277/3, p. 23).

Ainsi, la mesure de maintien des effets ne peut être décidée que lorsque l'annulation pure et simple de l'acte attaqué aurait des conséquences disproportionnées ou extrêmement graves. Une mise en balance doit ainsi être concrètement opérée entre, d'une part, le principe de la légalité et, d'autre part, les circonstances exceptionnelles qui justifient d'y porter atteinte au nom de la sécurité juridique.

La charge de la preuve des raisons exceptionnelles justifiant le maintien des effets de l'acte annulé échoit à la partie demanderesse de cette mesure.

En l'occurrence, l'acte attaqué – qui doit être annulé – est la décision, à portée individuelle, prise le 18 novembre 2020 par le conseil d'administration de la partie adverse de refuser de reconnaître la partie requérante comme CPVS et de désigner, à sa place, le CHU de Charleroi, comme candidat premier classé.

L'importance de la prise en charge multidisciplinaire et continue des victimes de violences sexuelles n'est pas discutée. La plus-value des CPVS, non plus.

Comme le relève la requérante, l'annulation de l'acte attaqué ne remettrait pas en cause les prises en charge des victimes effectuées, pour le passé, par le CPVS de la partie intervenante volontaire. S'agissant des prestations déjà réalisées, les parties adverse et intervenantes ne précisent pas les conséquences éventuelles d'une annulation de l'acte attaqué sur le remboursement des soins des victimes qui ont été prises en charge ou sur les éventuelles poursuites judiciaires des auteurs d'actes de

violences sexuelles. Le sujet est évoqué, tardivement, à l'audience, de manière très elliptique, par la partie intervenante volontaire, mais elle n'appuie ses allégations par aucun élément concret.

Quant aux subventions accordées à la suite de l'adoption de l'acte attaqué, la partie appelée en intervention forcée se limite à mentionner, dans son dernier mémoire, qu'« [i]l faudrait également régler la question de la subvention accordée par le passé, alors que l'activité subsidiée a été effectivement réalisée par la partie intervenante volontaire ». Elle ne fait, à cet égard, pas la démonstration d'un péril grave, d'une charge disproportionnée ou d'une mise en danger du service public, alors que, comme le relève la requérante, il incombe, en principe, aux autorités, auteurs d'actes illégaux, d'assumer les conséquences notamment financières de ceux-ci.

En conclusion, les parties adverse et intervenantes ne rapportent pas la preuve que le caractère rétroactif de l'arrêt d'annulation peut avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril la sécurité juridique, en tout cas pour le passé.

Les parties adverse et intervenantes fondent leur demande sur le risque de devoir interrompre, pour le futur, la prise en charge des victimes de violences sexuelles dans le seul CPVS reconnu dans l'arrondissement judiciaire du Hainaut. Elles insistent, dans leurs écrits de procédure, sur le fait que la désignation d'un nouveau CPVS prendrait un long moment puisqu'à supposer le premier moyen fondé, il faudrait créer un nouveau cadre légal et réglementaire avant de pouvoir procéder à la nouvelle désignation d'un CPVS dans cet arrondissement.

Or, entretemps, la loi du 26 avril 2024 relative aux centres de prise en charge des violences sexuelles a été adoptée. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, sauf pour certaines de ses dispositions.

L'article 60 de la loi du 26 avril 2024 contient une disposition transitoire qui prévoit ce qui suit :

« Le financement de l'hôpital en tant que partenaire d'un CPVS prend fin de plein droit, tout en tenant compte de la continuité du fonctionnement d'un CPVS, à partir de l'entrée en vigueur d'une convention visée à l'article 47 avec un hôpital situé dans le même ressort d'un parquet du procureur du Roi. Si l'hôpital avec lequel une convention visée à l'article 47 est conclue est un hôpital autre que celui qui est partenaire d'un CPVS, l'Institut valide le nouveau CPVS, conformément aux dispositions du titre VIII de la présente loi ».

L'article 47, précité, devait, comme l'indique la partie adverse, entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026, en application de l'article 61 de la loi précitée et de ce que prévoyait initialement l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 janvier 2025 'fixant la date d'entrée en vigueur des articles 47, 48, 58 et 59 de la loi du 26 avril 2024 relative aux

centres de prise en charge des violences sexuelles’. Cette dernière disposition a toutefois été modifiée par l’article 19 de l’arrêté royal du 21 septembre 2025 ‘concernant la convention entre le Comité de l’assurance et l’hôpital dans le cadre des centres de prise en charge des violences sexuelles’, lequel avance l’entrée en vigueur de l’article 47, précité, à la date du 1^{er} octobre 2025.

L’arrêté royal du 21 septembre 2025, lui-même entré en vigueur le 1^{er} octobre 2025, définit les conditions et la procédure relatives à la conclusion d’une convention avec un hôpital (chapitre 2), les conditions, les modalités et la nature du financement prévu par la convention avec l’hôpital (chapitre 3) ainsi que la surveillance, la suspension et la résiliation de cette convention avec les hôpitaux (chapitre 4). Il établit la procédure à suivre pour conclure, avec le Comité de l’assurance de l’INAMI, la convention de financement visée à l’article 47 de la loi du 26 avril 2024, la conclusion de cette convention conditionnant la validation du partenariat CPVS par l’Institut pour l’égalité des femmes et des hommes (article 46 de la loi du 26 avril 2024). La sélection de l’hôpital partenaire se fait sur la base d’un appel à candidatures et de critères fixés par les articles 4 et 5 de l’arrêté royal du 21 septembre 2025.

Il apparaît donc que, depuis le 1^{er} octobre 2025, le cadre légal et réglementaire est opérationnel pour permettre la sélection d’un nouveau CPVS dans l’arrondissement judiciaire du Hainaut.

Par ailleurs, comme l’indique la partie requérante, la durée du maintien des effets qu’ordonnerait le Conseil d’État ne peut, en aucun cas, dépasser la durée de validité initiale de l’acte qui est annulé. Au-delà de cette limite, l’absence de CPVS ne résulte pas de l’annulation de l’acte attaqué, mais de l’abstention des autorités compétentes de pourvoir, à temps, aux nouvelles désignations de CPVS pour remplacer celles qui sont échues.

En l’espèce, il n’est pas possible de déterminer, avec certitude, la date à laquelle le CPVS de la partie intervenante volontaire est déjà arrivé – ou arrivera – à échéance. L’article 2.3 de l’appel à candidatures, auquel la partie requérante se réfère, indique ce qui suit :

« 2.3. Durée de la validité de la candidature

L’institut procèdera graduellement à la reconnaissance et à la subvention des candidats en tant que CPVS. Cet appel à candidatures est valable pour une période de 5 ans : tous les candidats qui souhaitent être reconnus et subventionnés en tant que CPVS au cours des trois années à venir doivent se porter candidats dans le cadre du présent appel à candidatures.

Toutes les candidatures seront évaluées au cours des trois prochaines années. Le

cas échéant, en fonction des décisions, les candidats seront reconnus et subventionnés en tant que CPVS.

Les candidats peuvent modifier ou retirer leur candidature en vue d'être reconnus et subventionnés en tant que CPVS à partir d'un an après l'introduction de la candidature ».

La disposition précitée est peu compréhensible. Elle ne signifie, en tout cas, pas qu'il est permis aux candidats de postuler en tant que CPVS pendant cinq (ou trois) ans, puisque le point 5 de l'appel imposait de déposer les candidatures « au plus tard pour le 11 septembre 2020 », en précisant que « les candidatures qui parviendront au pouvoir subsidiant après ce moment seront considérées comme tardives » et « ne seront pas acceptées ». Le délai de cinq (ou trois) ans, visé au point 2.3, apparaît plutôt couvrir la durée de la validité de la première désignation d'un hôpital comme CPVS et/ou la période durant laquelle celui-ci peut prétendre à un subventionnement sur cette base.

En l'occurrence, la décision de reconnaître la partie intervenante volontaire comme CPVS a été adoptée le 18 novembre 2020. À la suite de cette décision, des conventions de subventionnement ont été annuellement conclues entre la partie adverse et la partie intervenante volontaire. À en croire les parties, la dernière convention de subventionnement a été conclue pour l'année 2025 (du 1^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2025). Toutes ces conventions ne sont toutefois pas produites au dossier, sauf la première convention de subventionnement, laquelle a été conclue pour une durée allant du 1^{er} décembre 2020 au 31 décembre 2021. Dans la thèse défendue par la partie adverse, un délai de validité de 5 ans (et non de 3 ans) aurait commencé à courir à dater du 1^{er} janvier 2021 pour expirer le 31 décembre 2025.

Il apparaît qu'au jour du prononcé du présent arrêt la décision de reconnaître la partie intervenante volontaire est échue ou, dans l'hypothèse la plus favorable aux parties adverse et intervenante volontaire, serait sur le point d'échoir le 31 décembre 2025. Dans cette dernière hypothèse, ordonner le maintien des effets de l'acte attaqué pour les quelques jours de validité restant jusqu'à cette date ne présenterait que peu d'utilité. Par ailleurs, compte tenu des incertitudes qui entourent la durée de validité initiale de l'acte attaqué, il est exclu que le Conseil d'État prenne le risque de faire œuvre créatrice de droit en maintenant les effets d'un acte qui, à la date du prononcé de l'arrêt d'annulation, ne devait plus en produire aucun.

Les parties adverse et intervenantes ne précisent, par ailleurs, nulle part, dans leurs écrits de procédure, l'incidence que l'annulation de l'acte attaqué pourrait avoir sur la validité de la convention de subventionnement déjà conclue pour l'année 2025. Elles ne démontrent pas que cette convention serait, à coup sûr, affectée par l'annulation de l'acte attaqué, lequel ne porte que sur le volet « reconnaissance » du

CPVS. À l'audience, la partie intervenante volontaire soutient, par ailleurs, que l'article 60 de la loi du 26 avril 2024 relative aux centres de prise en charge des violences sexuelles constituerait un fondement légal suffisant pour assurer la continuité des CPVS existants et leur subventionnement jusqu'à la mise en œuvre du nouveau régime. À suivre ce raisonnement, le maintien des effets de l'acte attaqué ne serait donc pas nécessaire pour assurer le financement de son CPVS jusqu'à la mise en œuvre de ce nouveau régime. Quoi qu'il en soit, la disposition légale précitée est indépendante du présent recours et du résultat de l'arrêt à intervenir. Elle ne constitue pas une circonstance exceptionnelle justifiant d'ordonner le maintien des effets de l'acte attaqué.

Enfin, les parties adverse et intervenantes ne démontrent pas que l'annulation pure et simple de l'acte attaqué mettrait en péril les obligations internationales de l'État belge. C'est d'autant plus vrai que le CPVS de l'arrondissement judiciaire du Hainaut a pu, ces dernières années, *de facto* accueillir les victimes de violences sexuelles et qu'une nouvelle législation/réglementation pourvoit désormais à un nouveau régime juridique de prise en charge de ces victimes. Il n'y a dès lors pas de crainte d'être confronté à un vide juridique. En toute hypothèse, comme il a déjà été exposé, le Conseil d'État ne peut faire œuvre créatrice de droit en maintenant les effets de l'acte annulé au-delà de la période de validité initiale de celui-ci, même pour permettre à l'État belge de respecter ses engagements internationaux.

Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de maintien des effets de l'acte à annuler.

IX. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société coopérative de droit public HUMANI est accueillie.

Article 2.

La décision du 18 novembre 2020 du conseil d'administration de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes de ne pas reconnaître la requérante en tant que CPVS et de reconnaître le CHU de Charleroi comme CPVS pour l'arrondissement judiciaire du Hainaut est annulée.

Article 3.

La partie intervenante volontaire supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

La partie adverse supporte les autres dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 15 décembre 2025, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Florence Piret,
Xavier Close,
Aurélien Vandeburie,
Vincent Durieux,

conseillère d'État, présidente f.f.
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret