

Le compromis sur la loi « sectes et maltraitance » : clivages et pratiques parlementaires en période d'affaires courantes

Anne Tréfois

Le 16 juin 2011, la Chambre des représentants a adopté en première lecture une loi qui introduit dans le code pénal une nouvelle arme non seulement contre les dérives des organismes sectaires nuisibles, mais aussi contre la maltraitance des personnes âgées¹. Véritable texte de compromis, la proposition adoptée est un cas d'école d'une prise de décision en période d'affaires courantes, sur fond de clivage, pacifié, Église/État² et de crise au sein de l'Église catholique belge³. Des alliances se forment et se rompent au gré de l'évolution des négociations pour la formation d'un gouvernement fédéral et des négociations en réunion de « majorité », dont les contours apparaissent mouvants vu le contexte particulier. La thématique abordée incline à chercher une opposition articulée en fonction de sensibilités philosophiques. Bien que cette dynamique ne soit pas explicite, elle se lit en filigrane des comportements adoptés par les partis. Si chrétiens-démocrates flamands et socialistes francophones s'allient, il apparaît très clairement qu'ils ne discutent pas des mêmes choses.

Que veulent les partis ?

Le texte adopté par la Chambre en juin dernier est le résultat d'un compromis entre différents partis. Son intitulé même le laisse entrevoir, mettant deux dimensions en présence. L'examen des positions défendues par certains partis permet de comprendre cette dualité du texte final.

¹ Projet de loi modifiant et complétant le Code pénal en vue d'incriminer l'abus de la situation de faiblesse des personnes et d'étendre la protection pénale des personnes vulnérables contre la maltraitance. Chambre des représentants, DOC 530080. Après avoir été examiné et amendé par le Sénat, le texte est remis à l'ordre du jour des travaux de la commission Justice de la Chambre le mercredi 12 octobre 2011.

² Sur la pertinence de l'analyse des partis politiques à travers le système des clivages et plus précisément sur l'évolution du clivage Église/État en Belgique, cf. V. DE COOREBYTER, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2000, 2008, en particulier p. 31-33.

³ Cf. É. ARCQ, C. SÄGESSER, « Le fonctionnement de l'Église catholique dans un contexte de crise », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2112-2113, 2011.

Le PS est à l'origine du processus législatif qui a conduit à l'adoption de ce texte. À l'instar de l'Open VLD – auteur d'un texte joint ultérieurement aux discussions menées en commission de la Justice –, les socialistes francophones souhaitaient protéger les victimes de dérives sectaires en renforçant l'arsenal juridique existant. Afin d'apporter une réponse judiciaire adéquate, le texte déposé par le PS entendait créer une nouvelle infraction : l'abus de la situation de faiblesse des personnes. Les organismes sectaires nuisibles étaient directement et nommément visés. Les montants des amendes prévues étaient envisagés en vertu de la fortune présumée des auteurs, ces organismes étant supposés disposer de moyens financiers importants.

Le CD&V, tout comme le CDH, entendait lutter contre un phénomène de société qui prend de l'ampleur : la maltraitance des personnes âgées. À ce titre, il visait un alourdissement des peines dans certains cas, mais aussi la modification du Code pénal, dont certaines infractions sont rédigées de telle manière que les circonstances aggravantes ne s'appliquent que dans le cas où la victime est mineure. Le fait que l'auteur des faits soit un descendant de la victime devait également constituer une circonstance aggravante aux yeux des chrétiens-démocrates flamands et des humanistes francophones.

Les réflexions et les champs d'application envisagés par les uns et par les autres étaient donc sensiblement différents. Alors que les socialistes francophones et les libéraux flamands se positionnaient dans la sphère des convictions philosophico-religieuses, les partis orange développaient une réflexion axée sur le terrain des violences intrafamiliales.

Le texte déposé par le PS, qui avait déjà fait l'objet de discussions et d'auditions en commission de la Justice de la Chambre lors de la législature précédente (législature écourtée en raison de la chute inattendue du gouvernement le 26 avril 2010), a été pris pour base de travail par les membres de la commission nouvellement installée après le scrutin du 13 juin 2010. Les propositions CD&V, CDH et Open VLD ont été jointes à la proposition socialiste. C'est par voie d'amendements que le texte de base a ensuite évolué. D'une part, le texte final insère dans le Code pénal une nouvelle infraction d'abus de la situation de faiblesse des personnes. La vulnérabilité est désormais définie par une série de critères et le législateur en profite pour uniformiser ledit Code à l'aune de cette nouvelle définition. D'autre part, la protection pénale des personnes victimes de maltraitements est étendue. Des circonstances aggravantes et un alourdissement des peines sous-tendent l'édifice.

La négociation du compromis sur fond de clivage philosophique et d'affaires courantes

Compte tenu de la teneur finale du texte, il ne fait nul doute qu'un compromis a été négocié. Etant donné que les rapports officiels disponibles sont pauvres à ce sujet, cette discussion a dû se mener en « réunion de majorité ». Traditionnellement, et comme son nom l'indique, ce type de réunion est un lieu de discussion entre les parlementaires des partis politiques membres de la majorité gouvernementale. Ces réunions, totalement informelles et non prévues par le règlement de la Chambre des représentants, ont pour objectif de permettre aux parlementaires concernés qui entendent adopter une position commune, au sein de la majorité, sur l'un ou l'autre

point, d'échanger leurs vues et de conclure un accord avant d'en discuter en réunion, bien officielle celle-là, de commission. Il arrive que le ministre compétent dans la matière abordée soit présent ou représenté à ce type de réunion. La logique de l'exercice du pouvoir est donc celle de la majorité contre l'opposition, le Parlement agissant selon les lignes de conduite édictées dans l'accord de gouvernement.

Comme elles ne se déroulent pas dans un cadre officiel, les réunions de majorité ne produisent aucune source officielle (rapport, détail des interventions et de votes éventuels, etc.). Savoir qui y est représenté avec certitude est donc difficile, sauf à pouvoir disposer de témoignages oraux. Durant la très longue période d'affaires courantes qui a suivi les élections de juin 2010, ces réunions de majorité semblent avoir continué à se tenir, mais elles ont pris d'autres formes. Soucieux que le nom corresponde à une certaine réalité bien que l'instance n'ait aucune existence légale, les parlementaires parlent désormais de « réunion de concertation ». De l'aveu même de parlementaires, la période d'affaires courantes permet à la démocratie parlementaire « de s'exercer davantage, les membres de la Chambre pouvant conclure des alliances avec l'une ou l'autre formation politique selon l'objet du texte et ce, indépendamment d'une ligne de conduite tracée par le gouvernement. Par contre, l'absence de majorité gouvernementale rend les accords convenus beaucoup plus fragiles. Comment garantir en effet qu'un groupe ne changera pas d'avis juste avant le vote ?

Dans le cas présent, PS et CD&V se sont concertés afin de dégager un compromis qui satisfasse les deux parties. Au vu du dépôt d'amendements ayant conduit à l'adoption du texte final, et en particulier de l'appartenance politique des parlementaires ayant déposé ces amendements, on constate que d'autres partis ont pris part aux discussions. Toutefois, les partis à la manœuvre étaient bien issus de la majorité sortante.

Alors que, jusque-là, chacun avait déposé des amendements de son côté, CD&V, PS et CDH déposent au début du mois de mai 2011 certains amendements en cosignature. Le CD&V y apparaît comme premier signataire, ce qui reflète son influence dans le processus. L'Open VLD se joint aux signatures à ce moment-là, mais il cosigne uniquement des amendements PS, ce qui est significatif quand on lit les échanges au regard du clivage Église/État. À une exception près, l'Open VLD ne signe aucun amendement avec le CD&V. Répondant à des sensibilités laïques, les amendements PS auxquels se joignent les libéraux flamands se situent dans le cadre de la lutte contre les dérives sectaires uniquement ; ils intègrent les remarques du Conseil d'État formulées à l'encontre du texte initial, précisent la notion d'abus de faiblesse et les conditions d'application de la nouvelle incrimination, abordent les circonstances aggravantes, le délai de prescription ou encore l'échelle des peines. L'Open VLD ne soutient donc pas les amendements qui ont trait directement à la maltraitance des personnes âgées, à la dénonciation de ces faits, à la multiplication des exceptions au secret professionnel, etc. De son côté, le CDH continue à déposer des amendements seul, en plus de ceux qu'il cosigne. La N-VA cosignera pour sa part un amendement avec le PS et le CD&V le 17 mai 2011. Bien que faisant partie de la majorité gouvernementale sortante, le MR demeure longtemps absent. Il rejoindra le CD&V, le groupe Écolo-Groen!, l'Open VLD, le PS et le CDH à cette même date, en cosignant un amendement concernant le droit d'ester en justice.

Diverses hypothèses peuvent être formulées pour expliquer la position des libéraux francophones. D'une part, l'absence de sources émanant des réunions informelles

complice l'identification des participants et leur apport constructif ou non à l'élaboration du compromis final est de ce fait difficile à cerner. Ne pas percevoir leur participation active dans le rapport rédigé au nom de la commission Justice ne signifie pas qu'ils sont absents du débat en réunion de concertation. D'autre part, les affaires courantes rendent aux parlementaires une certaine autonomie dans l'organisation de l'agenda politique. En effet, le temps de travail consacré habituellement à l'examen des projets du gouvernement peut être mis à profit pour discuter de propositions de loi. Les textes que les partis souhaitent voir discutés en priorité trouvent un nouvel écho. Sous cette législature, contrairement à son rôle actif dans la lutte contre les dérives sectaires depuis 1993⁴, le MR n'a pas déposé de texte à ce sujet et concentre son énergie sur d'autres priorités. Enfin, les sensibilités professionnelles et philosophiques de l'élue qui représente le groupe au sein de la commission de la Justice peuvent constituer un autre facteur d'explication. Marie-Christine Marghem, membre du MCC, juriste et avocate au barreau de Tournai, est à titre personnel plutôt favorable à la voie des circonstances aggravantes, la voie de la création d'une infraction autonome étant pénalement plus complexe. Elle évoque la protection de l'exercice des libertés fondamentales, et singulièrement de la liberté d'expression ou de celle de religion, mais estime toutefois le compromis satisfaisant et la définition de la vulnérabilité *a priori* suffisamment circonscrite.

Au final, le texte est adopté en séance plénière par 99 voix et 40 abstentions. Le SP.A et le groupe Écolo-Groen! votent en faveur du texte, alors que la N-VA s'abstient, à l'instar du VB, de la LDD et du député indépendant Laurent Louis. Le texte est ensuite envoyé au Sénat, qui y apporte quelques modifications, et revient sur la table des députés dans le courant du mois d'octobre 2011. Le texte est ensuite envoyé au Sénat et revient sur la table des députés dans le courant du mois d'octobre 2011.

La comparaison entre le texte déposé initialement par le PS et le document adopté en séance plénière en juin 2011 par la Chambre des représentants laisse penser que des concertations expliquent l'évolution. Toutefois, le rapport de commission ne laisse entrevoir que peu d'éléments sur ces discussions, qui ont pourtant dû être intenses. La tenue de réunions de concertation (en période d'affaires courantes), et *a fortiori* celle de réunions de majorité quand le gouvernement dispose des pleins pouvoirs, semble jouer un rôle crucial dans l'élaboration de la prise de décision et dans la négociation d'un compromis.

Les affaires courantes et la résurgence des clivages traditionnels

Au départ du processus législatif, partis de sensibilité laïque et formations d'origine sociale chrétienne avaient des vues assez divergentes sur les enjeux ici en débat. Après plusieurs années et différentes tentatives législatives, la parade semble avoir été trouvée pour concilier leurs approches : englober les victimes des organismes sectaires nuisibles, dont le dénominateur commun semble être la vulnérabilité, dans un cadre plus large qui comprend également les victimes de maltraitances intrafamiliales, singulièrement celles commises à l'encontre des personnes âgées. Un précédent

⁴ Cf. H. DE CORDES, « L'État belge face aux dérives sectaires », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1908, 2006.

européen rend la chose possible. En effet, le texte socialiste s'inspire largement de la loi française dite About-Picard qui entend prévenir et réprimer les dérives des organismes sectaires. Celle-ci est cependant employée par les juges français pour condamner des auteurs qui ont abusé de la faiblesse de personnes âgées. Partant de l'expérience française, le CD&V a pu trouver une porte d'entrée défendable et un point d'ancrage pour sa proposition dans le texte des socialistes francophones. L'enjeu est dès lors devenu le maintien de la disposition initiale qui prévoyait de créer une nouvelle infraction, tout en intégrant la voie CD&V des circonstances aggravantes.

Le fait que cette opposition s'articule autour du clivage Église/État a été perceptible dès le départ, au vu du contenu des textes déposés et joints à la proposition socialiste. Les alliances convenues entre le PS et l'Open VLD au moment de la signature de certains amendements, et singulièrement le fait que les libéraux flamands n'ont signé qu'un seul amendement avec les chrétiens-démocrates flamands, sont venus confirmer la pertinence d'une telle grille de lecture. Cependant, cet exemple rappelle que si la Belgique est caractérisée par la prégnance de différents clivages et par leur impact sur la vie de la société et l'activité politique, elle est également marquée par une tradition de recherche de compromis entre points de vue divergents, voire opposés. Dans ce cas-ci, la négociation s'est faite entre deux grands partis qui, bien qu'ils ne se différencient plus l'un de l'autre principalement par les croyances de leurs membres, mettent l'accent, dans un cas, sur la prévention et sur la protection des victimes de dérives sectaires, et, dans l'autre, sur le respect de la liberté de culte, même si cet objectif n'est nullement ignoré par le premier⁵.

Cette logique articulant opposition et recherche du compromis s'est traduite dans les prises de parole en séance plénière. Le socialiste André Frédéric, fer de lance de la proposition, a précisé que l'expérience française justifiait l'extension à la maltraitance des personnes âgées et donc l'intégration des amendements CD&V et CDH. Dès le début de son intervention à la tribune de la Chambre, le député PS a cependant axé son propos sur le prolongement du travail législatif contre les sectes, mettant clairement en évidence que pour les socialistes francophones, l'enjeu prioritaire était la lutte contre les dérives sectaires et la création de la nouvelle infraction d'abus de la situation de faiblesse⁶. De son côté, si la députée CD&V Sonja Becq a certes reconnu que la proposition de loi « transpose les recommandations de la commission d'enquête sur les sectes en une réglementation concrète relative à la protection des victimes des sectes », elle a aussitôt souligné que « les auditions ont mis en exergue que la notion de protection devait être étendue à toute personne se trouvant dans une situation vulnérable. Je pense notamment aux victimes de violences psychiques ou à la violence envers les personnes âgées ». Pour l'essentiel, S. Becq a défendu les avancées relatives aux violences intrafamiliales⁷. Le député CDH Christian Brotcorne a pour sa part salué le fait que M. Frédéric ait accepté que sa proposition soit étendue, avant de commenter largement les avancées en matière de lutte contre les violences commises à l'encontre des personnes vulnérables, visant particulièrement les personnes âgées⁸.

⁵ V. DE COOREBYTER, « Clivages et partis en Belgique », *op. cit.*, p. 2.

⁶ Chambre des représentants, Compte rendu intégral, 15 juin 2011, p. 7-10.

⁷ *Ibidem*, p. 10-11.

⁸ *Ibidem*, p. 17.

De leur côté, Juliette Boulet et Stefaan Van Hecke, membres du groupe Écolo-Groen!, ont développé une réflexion sur les deux aspects de la proposition de loi et ont relevé l'existence de liens entre les dossiers, notamment en matière de levée du secret professionnel⁹.

L'ambivalence du texte adopté n'a pas échappé à certains parlementaires. Pour l'Open VLD, Sabien Lahaye-Battheu a relevé que « le déroulement des débats en commission a été quelque peu bizarre. Par le biais d'amendements proposés par le CD&V et le CDH, l'objectif initial a été progressivement réorienté vers une extension de la protection pénale de personnes particulièrement vulnérables contre la maltraitance et la malmenace et plus de vingt articles du Code pénal ont ainsi été modifiés. La cohérence du travail législatif a souffert de[s] orientations prises par la commission »¹⁰. Les libéraux flamands ont néanmoins apporté leur soutien à la proposition soumise au vote. La N-VA a par contre préféré s'abstenir, Kristien Van Vaerenbergh estimant que « l'incrimination de la déstabilisation mentale dans les sectes et les abus de la situation de faiblesse de personnes sont deux thèmes trop dissemblables pour être traités conjointement »¹¹.

La « bizarrerie » relevée par Mme Lahaye-Battheu apparaît également quand on se réfère au rapport fait au nom de la commission de la Justice sur ce dossier. Si l'on s'en tient à cette seule source, on comprend difficilement comment les partis se sont mis d'accord pour que, à partir d'un texte ayant la vocation de lutter contre les dérives sectaires, on en arrive à un outil luttant également contre la maltraitance des personnes âgées.

Pour comprendre le processus à l'oeuvre, il faut donc prendre en considération les tractations qui se sont opérées en dehors de la commission, en l'occurrence dans le cadre des réunions de concertation. Accéder à ce qui s'y dit, et savoir qui prend part à ces rencontres, constitue par conséquent un réel enjeu.

Conclusion

Décrypter les mécanismes de décision parlementaire nécessite de prendre en compte les réunions de majorité réunissant, en dehors de toute structure formelle, des représentants des partis de la majorité et, dans certains cas, ceux du ministre concerné par un dossier. Toutefois, on observe qu'en période d'affaires courantes, les relations au sein du Parlement se font plus mouvantes. On a relevé que ces rencontres informelles ont d'ailleurs été rebaptisées « réunions de concertation » et impliquent désormais des partis sans tenir compte de leur appartenance ou non à la majorité gouvernementale, celle-ci étant floue, ce qui rend ce critère peu opérant. Il est probable qu'une analyse détaillée d'autres propositions adoptées durant cette période ferait également apparaître le caractère fluctuant de ces réunions informelles.

⁹ J. Boulet évoque notamment les abus commis dans le cadre d'une relation pastorale, lesquels faisaient à ce moment-là l'objet d'une commission parlementaire spéciale. *Ibidem*, p. 16-17 et 19-21.

¹⁰ *Ibidem*, p. 12-13. Cette citation est la traduction synthétisée, effectuée par les services de la Chambre des représentants, de l'intervention en néerlandais de la députée.

¹¹ Chambre des représentants, Compte rendu intégral, 15 juin 2011, p. 4.

En période d'affaires courantes, et donc en l'absence d'une majorité gouvernementale bien identifiée et faisant régner une certaine discipline, notamment via les projets gouvernementaux qui occupent une large partie du temps de travail disponible en commission, les parlementaires disposent d'une marge de manoeuvre accrue et peuvent jouir plus largement de leur droit d'initiative, tant en termes de dépôt de propositions qu'en ce qui concerne la mise à l'agenda de celles-ci dans les commissions. Néanmoins, la situation leur confère moins de sécurité puisqu'il n'est pas acquis qu'un texte, qui en temps ordinaire serait porté par la majorité, aboutira lors de son examen en séance plénière ; entre-temps, les positions peuvent avoir évolué. Les réunions de concertation peuvent donc ici trouver toute leur importance pour nouer et garantir des alliances de circonstance.

Sur le plan du contenu, des indices permettent d'estimer que, faute d'accord de gouvernement – et de la discipline parlementaire qui l'accompagne –, les parlementaires adoptent des positionnements qui obéissent davantage à ce qu'ils connaissent et à leurs idéaux, à leurs valeurs, ainsi qu'aux intérêts qu'ils défendent – autrement dit, un réflexe plus idéologique passe plus aisément à l'avant-plan. Les positionnements des uns et des autres dans le dossier examiné dans ce texte l'illustrent assez clairement¹².

Au-delà de son contenu, la proposition adoptée le 16 juin 2011 par la Chambre des représentants illustre donc la manière dont le Parlement travaille en période d'affaires courantes. En filigrane, l'analyse de ce processus de décision laisse également entrevoir le mode de fonctionnement ordinaire, plus cadencé, du Parlement lorsqu'il fonctionne avec un gouvernement de plein exercice.

Texte achevé le 12 octobre 2011

Pour citer cet article : Anne TRÉFOIS, « Le compromis sur la loi “sectes et maltraitance” : clivages et pratiques parlementaires en période d'affaires », *Les analyses du CRISP en ligne*, 12 octobre 2011, www.crisp.be.

¹² Pour un autre exemple assez parlant, cf. A. TRÉFOIS, « Favoriser la représentation des femmes par le biais des quotas ? La loi sur les conseils d'administration », *La Revue nouvelle*, n° 10, octobre 2011, p. 61-66.