

CHRONIQUE NATIONALE

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE EN 2000

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE, CHRISTINE HOREVOETS,
ANNE RASSON-ROLAND ET BERNADETTE RENAULD

En 2000, la Cour d'arbitrage rend cent quarante et un arrêts. Elle clôt ainsi définitivement deux cent vingt-deux affaires. Cent vingt et un arrêts ont trait au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, sept au contentieux de l'enseignement et vingt-deux au contentieux de la répartition des compétences (1). Ces données statistiques illustrent à souhait l'idée selon laquelle le juge constitutionnel belge est, par priorité, juge de l'égalité et, par ricochet, juge de l'exercice des droits fondamentaux. Il est, en second ordre, juge constitutionnel fédéral.

Durant cette même année, la Cour a été saisie de deux cent quarante-six affaires, ramenées, après jonction à cent cinquante-sept. Au 31 décembre 2000, le rôle comptait encore cent quatre-vingt-six affaires (après jonction).

I. — LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

A. — *La naissance du litige*

1. *Les normes*

a) *Les normes de référence*

La Cour d'arbitrage veille au respect par les différents législateurs des règles répartitrices de compétence ainsi que des articles 10, 11 et 24 de la Constitution. En revanche, elle n'a pas pour mission de contrôler le respect

Francis DELPÉRÉE est professeur à l'Université Catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat. Christine HOREVOETS est assistante à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage. Anne RASSON-ROLAND est maître de conférences à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage. Bernadette RENAULD est collaboratrice scientifique à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage.

(1) Un arrêt peut traiter de plusieurs contentieux ; certains arrêts sont par ailleurs exclus de cette division parce qu'ils n'abordent pas le fond de l'affaire.



direct par ces législateurs d'autres règles de la Constitution (2), par exemple des règles qui répartissent les compétences entre le législateur et le pouvoir exécutif fédéral, de règles de droit international ou communautaire (3), de principes (4) — tels la proportionnalité ou l'indépendance et l'impartialité de l'administration ou encore la sécurité juridique — ou de dispositions législatives (5), à moins que ces règles ne se combinent avec les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination (6). Encore faut-il que les parties fassent apparaître cette combinaison (7) et tirent de ces dispositions des arguments distincts de ceux qu'elles dégagent des articles 10 et 11 de la Constitution (8). Si les arguments se recoupent, la Cour les examine ensemble (9). La Cour demande également au juge qui pose une question préjudicielle de faire apparaître la combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans les termes de la question ou dans les motifs de sa décision (10).

Au contentieux de la répartition des compétences, il est également demandé aux requérants d'alléguer la violation d'une règle répartitrice de compétences bien déterminée. Il ne suffit pas de dénoncer un excès de pouvoir (11). Par ailleurs, la Cour ne peut opérer son contrôle au regard des règles répartitrices de compétence que si ces règles sont en vigueur. Tel n'est pas le cas de l'article 35 de la Constitution (12). La Cour est en revanche compétente pour contrôler le respect de l'article 11, alinéa 2, de

(2) Arrêts n° 12/2000 du 2 février 2000, n° 28/2000 et n° 32/2000 du 21 mars 2000, n° 42/2000 du 6 avril 2000, n° 52/2000 du 3 mai 2000, n° 74/2000 du 14 juin 2000 et n° 88/2000 du 13 juillet 2000.

(3) Arrêts n° 52/2000 et n° 74/2000 cités, n° 86/2000 du 5 juillet 2000 et n° 88/2000 cité.

La Cour excéderait la compétence que le Constituant lui a attribuée si elle décidait que toute violation du droit communautaire implique une violation du principe d'égalité. Elle ne peut tenir compte de ce droit, dans l'exercice de son contrôle, qu'en ce qui concerne les dispositions qui garantissent des droits et libertés, lorsque leur méconnaissance est de nature à affecter une catégorie de personnes déterminée et s'il est précisé en quoi et par rapport à quelle autre catégorie de personnes elle est victime d'un traitement inégal injustifié.

Aucune des parties requérantes n'indique en quoi les violations du droit de la concurrence qu'elles allèguent porteraient une atteinte discriminatoire aux droits et libertés de la catégorie de personnes à laquelle elles appartiennent et par rapport à quelle catégorie de personnes comparables elles seraient discriminées (arrêt n° 136/2000 du 21 décembre 2000).

(4) Arrêts n° 52/2000, n° 74/2000, n° 88/2000 cités, n° 114/2000 du 16 novembre 2000 et n° 133/2000 du 13 décembre 2000.

(5) Arrêt n° 114/2000 cité.

(6) Arrêts n° 32/2000 cité, n° 105/2000 du 25 octobre 2000 et n° 136/2000 cité.

(7) Arrêt n° 32/2000 cité.

(8) Arrêts n° 34/2000 du 29 mars 2000, n° 102/2000 du 11 octobre 2000, n° 115/2000 du 16 novembre 2000 et n° 139/2000 du 21 décembre 2000.

(9) Arrêt n° 32/2000 cité.

(10) Arrêt n° 12/2000 cité.

(11) Arrêt n° 74/2000 cité.

(12) Arrêt n° 109/2000 du 31 octobre 2000.

la loi spéciale du 8 août 1980 qui requiert un avis conforme du Conseil des ministres (13).

Contrairement à certaines juridictions étrangères, la Cour ne s'est pas vu confier par le Constituant la compétence d'exercer un contrôle sur les élections, de recevoir les recours dirigés contre leurs éventuelles irrégularités (14) ou d'annuler des élections (15).

La compétence de la Cour, au titre des articles 10 et 11 de la Constitution, se limite à un contrôle qui porte sur le contenu des normes législatives et non sur le respect des formalités préalables à leur adoption (16). Elle ne peut donc statuer sur de l'obligation de consulter le Conseil d'Etat ou un autre organe consultatif ni apprécier les techniques utilisées par le législateur pour légiférer. Certains plaideurs jugent restrictives ces limites de compétence et invoquent les règles d'égalité et de non-discrimination. La Cour refuse d'étendre son contrôle par le biais d'une interprétation aussi large des articles 10 et 11 de la Constitution. « La circonstance que les citoyens ne disposent pas des mêmes garanties juridictionnelles à l'égard d'un acte législatif que celles dont ils bénéficient à l'égard d'un acte administratif est justifiée par la différence que le Constituant a établie en matière de contrôle de validité des normes entre les actes législatifs et les actes de nature administrative. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur un choix effectué par le Constituant » (17).

Il faut le souligner. L'examen de la conformité d'une norme aux règles répartitrices de compétence précède l'examen de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution (18).

b) *Les normes contrôlées*

Seuls relèvent du contrôle de la Cour les normes adoptées par un législateur, à savoir les lois, les décrets et les ordonnances. Une question préjudicielle qui omet d'indiquer quelle norme est soumise au contrôle de la Cour est manifestement irrecevable (19). La Cour n'est pas non plus compétente pour se prononcer sur le refus du législateur de modifier une disposition législative (20) ou sur une contradiction entre deux dispositions législatives adoptées par le pouvoir législatif fédéral (21). A ces trois catégories de

(13) Voy. l'article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000.

(14) Arrêt n° 81/2000 du 21 juin 2000.

(15) Arrêt n° 100/2000 du 4 octobre 2000.

(16) Arrêt n° 136/2000 cité.

(17) Arrêt n° 103/2000 du 11 octobre 2000.

(18) Arrêts n° 28/2000 et n° 52/2000 cités, n° 62/2000 du 30 mai 2000, n° 74/2000 et n° 86/2000 cités.

(19) Arrêts n° 39/2000 du 29 mars 2000 et n° 66/2000 du 30 mai 2000.

(20) Arrêts n° 87/2000 du 5 juillet 2000 et n° 106/2000 du 25 octobre 2000.

(21) Arrêt n° 98/2000 du 26 septembre 2000.

normes s'ajoutent désormais les arrêtés-lois de guerre : « S'il est vrai que les arrêtés-lois ne figurent pas expressément parmi les normes soumises au contrôle de la Cour par l'article 142 de la Constitution et par les articles 1^{er} et 26 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, le Constituant et le législateur spécial ne peuvent que les avoir implicitement visés dès lors que leur sont reconnus exactement les mêmes effets qu'aux lois proprement dites, d'autant que leur processus exceptionnel d'élaboration n'a pu comporter les mêmes garanties que celui des lois » (22).

Il ne revient pas à la Cour de contrôler des arrêtés ou d'autres actes administratifs (23), l'application de la loi (24) ou des mesures d'exécution de normes législatives (25), sauf si un arrêté est confirmé par une loi, un décret ou une ordonnance, auquel cas le contrôle de la Cour s'étend au contenu de cet acte, la Cour l'incluant dans la norme confirmative. Dans un arrêt du 9 février 2000, la Cour, interrogée sur une loi de pouvoirs spéciaux, prend en compte une disposition introduite par un arrêté royal non confirmé qui contient en réalité la différence de traitement. Elle fait valoir que cet arrêté s'inscrit dans un ensemble législatif plus large et qu'il est indissociablement lié à une autre loi sur laquelle elle est également interrogée, ce qui nécessite un examen des deux questions réunies (26). Une loi d'habilitation n'échappe pas à son contrôle. La Cour précise, au besoin, qu'une habilitation donnée par un législateur doit se lire à la lumière des règles constitutionnelles, le contrôle des mesures d'exécution relevant du Conseil d'Etat ou des juridictions ordinaires, par application de l'article 159 de la Constitution (27).

La Cour confirme enfin son incompétence pour se prononcer sur une option que la Constitution a consacrée (28).

2. *Le recours en annulation*

En 2000, cinquante-quatre arrêts sont rendus sur recours en annulation, quarante-sept sur recours de particuliers, personnes physiques, morales ou associations de fait, sept sur recours d'autorités exécutives ou législatives (29). Ces sept arrêts statuent sur des recours introduits par le Conseil des ministres (3), le Gouvernement flamand (4) et par le président du Conseil flamand (1).

(22) Arrêt n° 101/2000 du 11 octobre 2000.

(23) Arrêts n° 8/2000 du 19 janvier 2000, n° 109/2000 et n° 114/2000 cités.

(24) Arrêts n° 34/2000, n° 39/2000, n° 66/2000 et n° 81/2000 cités.

(25) Arrêt n° 3/2000 du 19 janvier 2000.

(26) Arrêt n° 18/2000 du 9 février 2000.

(27) Arrêts n° 91/2000 du 13 juillet 2000, n° 109/2000 et n° 133/2000 cités.

(28) Arrêts n° 81/2000, n° 100/2000 et n° 103/2000 cités.

(29) Un même arrêt statue parfois sur plusieurs recours de particuliers ou d'autorités, soit que le recours ait été commun, soit que deux affaires aient été jointes.

La Cour détermine l'étendue du recours en fonction du contenu de la requête et de l'exposé des moyens (30). Le requérant ne peut étendre sa demande en cours d'instance ni formuler de moyen nouveau dans un mémoire complémentaire ou dans son mémoire en réponse (31). Il doit indiquer la règle violée et la disposition qui méconnaîtrait cette règle. Il doit aussi préciser en quoi la disposition entreprise viole la règle de référence (32). Si le moyen dénonce une discrimination, il doit préciser quelles catégories de personnes sont comparées (33). Lorsque le Conseil des ministres et un gouvernement répondent de manière détaillée à un moyen, la Cour en conclut aisément qu'ils ont été en mesure de faire valoir leurs moyens de défense dans un seul mémoire et dans le délai prescrit, en se basant sur l'exposé des faits et du moyen contenu dans la requête. Elle rejette dès lors l'exception d'irrecevabilité (34). La raison d'être de ces exigences tient, en effet, à la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et au souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des requérants, en sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens (35). La Cour précise encore que l'exigence n'est pas de pure forme et doit permettre aux autorités auxquelles la requête est notifiée de décider en connaissance de cause si elles interviendront dans les délais fixés (36). Mais la Cour vérifie *in concreto* le respect du caractère contradictoire. La circonstance que le Conseil des ministres se borne, dans une seconde affaire, à un simple renvoi aux moyens qu'il a formulés dans une première affaire n'a pas mis en péril, en l'espèce, le caractère contradictoire de la procédure, étant donné que les mêmes parties sont à la cause dans les deux affaires jointes et que toutes ont reçu notification de chacune des pièces qui ont été déposées dans les deux affaires. Il s'ensuit que les parties ont eu la possibilité de prendre connaissance de l'exposé des moyens nouveaux que le Conseil des ministres a formulés dans la première affaire et auxquels il renvoie dans la seconde (37).

La Cour recherche au besoin l'objet réel du recours (38).

(30) Arrêts n° 2/2000 et n° 7/2000 du 19 janvier 2000, n° 16/2000 du 2 février 2000, n° 42/2000 cité, n° 46/2000 du 3 mai 2000, n° 62/2000 cité, n° 89/2000 du 13 juillet 2000, n° 91/2000, n° 114/2000 cités et n° 130/2000 du 6 décembre 2000.

(31) Arrêt n° 114/2000 cité.

(32) Arrêts n° 28/2000 cité, n° 31/2000 du 21 mars 2000, n° 42/2000, n° 52/2000, n° 86/2000, n° 105/2000, n° 114/2000 cités et n° 125/2000 du 29 novembre 2000.

(33) Arrêt n° 31/2000 cité.

(34) Arrêt n° 31/2000 cité.

(35) Arrêt n° 114/2000 cité.

(36) Arrêt n° 135/2000 du 14 décembre 2000.

(37) Arrêt n° 127/2000 cité.

(38) Arrêt n° 125/2000 cité. Voy. aussi les arrêts n° 127/2000 cité et n° 128/2000 du 6 décembre 2000.

L'analyse des griefs, surtout au contentieux de l'égalité, fait parfois apparaître que la disposition attaquée n'est pas à l'origine de la discrimination. Ainsi, la loi du 18 décembre 1998, organisant le dépouillement des votes automatisés au moyen d'un système de lecture optique et modifiant la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, n'a pas instauré ce vote. Elle traite essentiellement de la manière de le dépouiller. Bien que ce dépouillement soit la conséquence du mode de vote automatisé, le recours, en ce qu'il critique également la manière dont le dépouillement est organisé, est recevable mais uniquement à l'égard des dispositions de la loi attaquée qui contiennent des mesures critiquées par les requérants (39).

En cas de requête collective, la Cour se dispense parfois d'examiner la recevabilité de toutes les requêtes dès lors que l'une d'entre elles est recevable (40).

Lorsqu'une exception d'irrecevabilité concerne la portée du décret, l'examen de la recevabilité et celui du fond de l'affaire doivent s'opérer conjointement (41), ce qui n'empêche pas la Cour de déclarer le recours irrecevable (42).

a) *L'intérêt pour agir*

L'intérêt est, pour le particulier, la clé d'accès au prétoire du juge constitutionnel. La jurisprudence de la Cour est à ce sujet bien établie.

Le requérant doit faire état d'un intérêt à agir. Il doit aussi établir et prouver, au besoin d'une manière concrète, le lien direct et individualisé qui existe entre lui et la norme contestée (43). Un effet indirect ne suffit pas (44) ni un intérêt hypothétique (45). Le particulier doit invoquer un intérêt distinct de l'intérêt général ou de l'intérêt qu'a toute personne à ce que la légalité soit respectée en toute circonstance : l'action populaire n'est pas admise (46). De même, le fait qu'un requérant désapprouve une loi sur la base d'une appréciation personnelle ou d'un sentiment personnel ne peut être retenu comme la justification de l'intérêt requis (47).

Les requérants doivent être atteints dans leur situation personnelle. Il faut que le risque que les dispositions attaquées puissent leur être appliquées soit réel (48). Lorsqu'un avantage est attribué à une formation politi-

(39) Arrêt n° 81/2000 cité.

(40) Arrêt n° 32/2000 cité.

(41) Arrêts n° 2/2000, n° 89/2000 et n° 114/2000 cités. Voy. aussi l'arrêt n° 130/2000 cité.

(42) Voy. ainsi l'arrêt n° 114/2000 cité.

(43) Arrêts n° 17/2000 du 9 février 2000, n° 117/2000 du 16 novembre 2000 et n° 134/2000 du 13 décembre 2000.

(44) Arrêt n° 13/2000 du 2 février 2000.

(45) Arrêt n° 134/2000 cité.

(46) Arrêts n° 125/2000 et n° 133/2000 cités.

(47) Arrêts n° 23/2000 du 23 février 2000 et n° 117/2000 cité.

(48) Arrêts n° 42/2000 cité, n° 67/2000 du 14 juin 2000, n° 81/2000 et n° 89/2000 cités.

que, c'est cette formation qui a intérêt à agir : un membre individuel de la formation n'est pas personnellement concerné, fût-il même membre de la Chambre des représentants ou vice-président du parti. Le requérant se prévaudrait en vain d'un intérêt fonctionnel puisque les dispositions entreprises ne portent pas sur une prérogative propre à des représentants élus mais bien sur les conditions que doivent remplir les formations politiques pour obtenir la protection d'un sigle (49).

Il n'y a pas d'intérêt personnel lorsqu'une annulation éventuelle n'aurait pas d'incidence directe sur les intérêts du requérant. Toutefois, lorsqu'une disposition législative privilégie une catégorie de citoyens, ceux par rapport à qui cette catégorie est privilégiée peuvent avoir un intérêt suffisamment direct à l'attaquer, pour autant que l'annulation éventuelle puisse avoir par elle-même un effet sur leur situation, ce qui n'est pas le cas lorsqu'ils bénéficient déjà eux-mêmes d'une protection équivalente. La Cour était saisie en l'espèce de recours introduits par des personnes mariées à l'encontre de la loi sur la cohabitation légale (50). Les requérants se plaignaient du traitement fiscal plus défavorable applicable aux personnes mariées. Leur intérêt à cet égard est également jugé insuffisant pour le motif que ce grief ne résulte pas de la loi attaquée (51). Une commune ne peut invoquer, à l'appui de son intérêt, un éventuel défaut d'indépendance et d'impartialité de son propre collègue des bourgmestre et échevins puisque, si le préjudice allégué était admis, celui-ci ne l'atteindrait pas mais léserait exclusivement le contribuable (52).

L'intérêt au recours doit être et rester actuel. La Cour examine toutefois des recours contre une loi remplacée rétroactivement par une loi ultérieure : les requérants font preuve d'un intérêt suffisant compte tenu de ce qu'ils ont droit à ce que leur litige puisse être tranché malgré le procédé législatif consistant à remplacer, avec effet rétroactif, une disposition attaquée par une autre de même teneur (53). En revanche, les requérants sont sans intérêt à l'annulation de dispositions qui ne sont pas entrées en vigueur, à défaut d'arrêté royal pris conformément à la loi, dans un délai, désormais expiré (54). Un arrêt ultérieur opte pour une autre solution. A nouveau, la norme entreprise est remplacée par des dispositions ayant effet à la date à laquelle cette norme entrait en vigueur. La Cour estime que les requérants sont actuellement sans intérêt à l'annulation. Ils ne perdront toutefois définitivement leur intérêt au recours que si le recours dirigé contre la loi nou-

(49) Arrêt n° 43/2000 du 6 avril 2000.

(50) Arrêt n° 23/2000 cité.

(51) *Ibidem*.

(52) Arrêt n° 114/2000 cité.

(53) Arrêt n° 103/2000 cité.

(54) Arrêt n° 103/2000 cité.

velle, pendant devant la Cour, est rejeté. La Cour rend, dès lors, un arrêt de radiation conditionnelle (55).

Le requérant doit encore prouver que l'édiction de la norme a eu une incidence défavorable sur sa situation. Il ne suffit pas que la norme attaquée lui soit applicable, il faut encore qu'elle risque de lui causer un dommage. Une disposition qui procure un avantage ne porte, en principe, pas préjudice au requérant (56).

L'intérêt à agir ne cesse pas d'être légitime par le fait que les normes attaquées permettraient de sanctionner davantage des comportements fautifs (57).

La circonstance que la disposition attaquée reproduit une disposition d'une législation antérieure ne prive pas le requérant de son intérêt au recours, d'autant que l'applicabilité de la réglementation antérieure est contestée dans le litige qui oppose la partie requérante à l'autorité devant le juge civil (58).

La Cour prend aussi en compte le fait que l'annulation permettrait l'adoption de mesures plus favorables. Le fait qu'une annulation éventuelle rendrait vigueur à des dispositions qui lèsent tout autant sinon davantage les requérants ne change rien à leur intérêt : ces derniers recouvrent, en effet, une chance de voir régir plus favorablement leur situation (59). C'est la possibilité, en cas d'annulation, de voir le législateur adopter une disposition plus favorable qui permet de justifier l'intérêt à agir (60).

L'a.s.b.l. *Société anthroposophique belge*, ainsi que son président et son trésorier, ont intérêt à agir contre la loi du 2 juin 1998 portant création d'un Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles et d'une Cellule administrative de coordination de la lutte contre les organisations sectaires nuisibles parce qu'ils démontrent qu'ils pourraient attirer l'attention particulière du Centre comme de la Cellule. Le fait que le Centre est habilité à traiter, sous certaines conditions, des données à caractère personnel relatives aux opinions et aux activités philosophiques et religieuses est pris en compte par la Cour (61).

Un parti politique, association de fait, est affecté directement et défavorablement par des dispositions législatives qui ne lui permettent pas d'obtenir, comme d'autres formations représentées au Parlement fédéral et se présentant aux élections, la protection d'un sigle électoral (62).

(55) Arrêt n° 140/2000 du 21 décembre 2000.

(56) Arrêt n° 114/2000 cité.

(57) Arrêt n° 127/2000 cité.

(58) Arrêt n° 36/2000 du 29 mars 2000.

(59) Arrêt n° 13/2000 cité.

(60) Arrêt n° 139/2000 cité.

(61) Arrêt n° 31/2000 cité.

(62) Arrêt n° 43/2000 cité.

Sauf disposition contraire, les personnes de droit public ne peuvent agir devant la Cour que dans le cadre des compétences qui leur ont été attribuées par la Constitution et par les lois, décrets et ordonnances (63). L'intérêt moral d'une commune à ne pas relever d'un canton judiciaire dans lequel l'accès à certaines fonctions judiciaires est subordonné à la connaissance de la seconde langue nationale ne suffit pas (64).

En vertu du principe de spécialité, un organisme qui a été chargé par un législateur de gérer un service public déterminé ne peut justifier de l'intérêt requis que si les mesures attaquées par lui ont une répercussion directe et défavorable sur l'exercice des activités de service public qui lui ont été confiées. Il ne peut pas non plus invoquer la défense d'un intérêt collectif, l'intérêt de ses affiliés, lorsqu'aucune disposition ne fait apparaître qu'il se serait vu confier la mission de représenter les bénéficiaires du service public ou de défendre leurs intérêts collectifs ou individuels (65).

Une *personne physique* peut invoquer devant la Cour un intérêt qui tient soit à sa situation personnelle, soit à sa situation professionnelle.

L'intérêt personnel peut être celui de personnes mariées (66), d'un célibataire invoquant sa qualité de croyant, membre de l'Eglise catholique romaine (67), de justiciables (68), d'électeurs ou candidats aux élections (69), de propriétaires (70), d'actionnaires (71), de contribuables (72).

C'est parfois à raison de l'exercice d'une profession ou d'un mandat que les requérants agissent devant la Cour d'arbitrage. Ils sont enseignant (73), militaire (74), fonctionnaire de police (75), délégué syndical (76), candidat à une fonction judiciaire (77), administrateur ou gérant d'une société (78), producteur (79).

Plusieurs arrêts ont trait à l'intérêt à agir des *personnes morales*. Il peut s'agir d'une association sans but lucratif (80) — pour autant qu'elle agisse

(63) Arrêts n° 16/2000 et n° 62/2000 cités.

(64) Arrêt n° 62/2000 cité.

(65) Arrêt n° 9/2000 du 19 janvier 2000.

(66) Arrêt n° 23/2000 cité.

(67) Arrêt n° 23/2000 cité.

(68) Arrêts n° 28/2000 et 86/2000 cités.

(69) Arrêt n° 81/2000 cité.

(70) Arrêts n° 63/2000 du 30 mai 2000, n° 67/2000 et n° 86/2000 cités.

(71) Arrêts n° 113/2000 du 8 novembre 2000, n° 114/2000 et n° 117/2000 cités.

(72) Arrêt n° 114/2000 cité.

(73) Arrêts n° 34/2000 et n° 89/2000 cités.

(74) Arrêt n° 134/2000 cité.

(75) Arrêt n° 42/2000 cité.

(76) Arrêt n° 42/2000 cité.

(77) Arrêt n° 16/2000 cité.

(78) Arrêt n° 13/2000 cité.

(79) Arrêt n° 17/2000 cité.

(80) Arrêts n° 21/2000 du 23 février 2000, n° 31/2000, n° 32/2000, n° 67/2000, n° 105/2000 cités, n° 122/2000 du 29 novembre 2000, n° 125/2000 et n° 133/2000 cités.

en vue d'un intérêt collectif qui ne se confond ni avec l'intérêt général, ni avec l'intérêt individuel de ses membres, qu'elle indique dans sa requête en quoi son objet social peut être affecté par la norme attaquée (81), qu'elle soit suffisamment représentative et qu'elle fasse preuve d'une activité concrète et durable —, d'une union professionnelle reconnue (82) — qui a qualité à agir contre des dispositions susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts collectifs de ses membres (83) —, d'une société anonyme ou autre (84), d'un établissement public doté de la personnalité civile qui fait office d'organisme assureur dans le régime de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité (85), d'une commune (86).

b) *La capacité et la qualité pour agir*

Les personnes morales qui introduisent un recours en annulation doivent pouvoir justifier de leur capacité et de leur qualité pour agir. Pour permettre à la Cour de vérifier le respect de cette exigence, la loi leur impose de produire, « à la première demande », la preuve de la publication de leurs statuts aux annexes du *Moniteur belge* ou de la décision d'intenter le recours (87). Cette décision doit, sous peine d'irrecevabilité, avoir été prise dans le délai d'introduction du recours, même si cette preuve peut être apportée jusqu'au moment de la clôture des débats (88).

Les associations sans but lucratif doivent prouver qu'elles remplissent les conditions fixées par la loi du 27 juin 1921. La Cour distingue deux types d'exigences. Les conditions posées par l'article 3 de la loi sont indispensables en vue d'obtenir la personnalité juridique; en revanche, le non-respect des articles 9, 10 et 11 ne met pas en cause la personnalité juridique de l'a.s.b.l. mais son opposabilité aux tiers (89).

Les premières conditions sont réunies par le fait que la partie requérante a joint à sa requête une copie de ses statuts ainsi que de la liste des administrateurs nommés lors de l'assemblée générale extraordinaire, tels qu'ils ont été publiés aux annexes du *Moniteur belge*. Le constat que les administrateurs de l'a.s.b.l. dont les noms ont été publiés ne sont pas tous les mêmes que les personnes qui faisaient partie du conseil d'administration au

(81) Arrêt n° 31/2000 cité.

(82) Arrêt n° 127/2000 cité.

(83) Arrêt n° 86/2000 cité.

(84) Arrêts n° 13/2000, n° 32/2000, n° 113/2000 et n° 127/2000 cités.

(85) Arrêt n° 9/2000 cité.

(86) Arrêts n° 16/2000 et n° 62/2000 cités.

(87) Article 7 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Cette preuve est souvent jointe à la requête en annulation.

(88) La copie demandée de l'extrait du procès-verbal de la réunion du conseil d'administration de l'a.s.b.l., relatif à la décision d'intenter le recours, peut être jointe au mémoire en réponse (arrêt n° 21/2000 cité). Voy. aussi les arrêts n° 122/2000 et n° 127/2000 cités.

(89) Arrêt n° 31/2000 cité.

moment de l'introduction du recours ne prive pas la partie requérante de sa personnalité juridique. Lorsqu'il y a manquement à ce type de conditions, les tiers peuvent, à juste titre, refuser de reconnaître l'association comme personne morale distincte pour autant que le manquement porte sur une des exigences essentielles contenues aux articles 9, 10 et 11 de la loi. Ils peuvent ainsi demander que l'on certifie, sur la base de la publication de la nomination, de la démission ou de la révocation des administrateurs, conformément à l'article 9, alinéa 2, de la loi, l'identité des membres du conseil d'administration qui sont en principe compétents en vertu de l'article 13 de la loi pour représenter l'association, et donc, en l'espèce, pour engager la procédure. La Cour vérifie alors si la partie requérante a fait preuve de la diligence nécessaire pour la publication, aux annexes du *Moniteur belge*, de l'actuelle composition du conseil d'administration dans le délai légal prescrit et si le retard qui s'est manifesté lui est ou non imputable (90). L'article 11 de la loi n'est, par ailleurs, pas un obstacle à la procédure lorsque tant la requête que les pièces émanant de l'association portent, effectivement, outre la dénomination de l'association, la mention « association sans but lucratif », même si cette mention ne figure pas immédiatement avant ou après la dénomination. Il n'existe en l'espèce aucun doute quant à l'identité et à la forme juridique de la partie requérante (91).

Il faut encore que les pièces produites à la Cour fassent apparaître que la décision d'introduire un recours émane de l'organe compétent, à savoir le conseil d'administration d'une a.s.b.l. et que le président a été régulièrement habilité à représenter cette association en justice (92).

Les partis politiques ou les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation. Il en va toutefois autrement lorsqu'ils agissent dans les matières pour lesquelles ils sont légalement reconnus comme formant des entités juridiques distinctes et que, alors qu'ils sont légalement associés en tant que tels au fonctionnement de services publics ou amenés à intervenir, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement ou de leur intervention sont en cause (93).

Un requérant qui invoque sa qualité de vice-président d'un parti qui est une association de fait doit faire apparaître dans la requête qu'il agit au nom de cette association, que celle-ci a décidé préalablement d'introduire la requête et qu'il a été habilité à agir en son nom. Dans le cas contraire, il n'a pas qualité à agir (94).

(90) Arrêt n° 31/2000 cité.

(91) *Ibidem*.

(92) Arrêt n° 125/2000 cité.

(93) Arrêts n° 43/2000 cité (parti politique et législation électorale) et n° 45/2000 du 6 avril 2000 (organisation syndicale).

(94) Arrêt n° 43/2000 cité.



c) *Les délais pour agir*

Un recours en annulation n'est recevable que pour autant qu'il ait été déposé dans les six mois de la publication de la norme législative au *Moniteur belge* (95). La Cour applique strictement cette règle (96).

En principe, lorsqu'un législateur reprend dans une législation nouvelle une disposition ancienne, il manifeste en la reproduisant sa volonté de légiférer et rien ne fait obstacle à ce qu'un recours en annulation soit introduit contre la loi nouvelle (97). La Cour fait toutefois une réserve pour l'hypothèse d'une simple codification (98).

3. *La question préjudicielle*

En 2000, la Cour rend quatre-vingts arrêts sur question préjudicielle. Les questions définitivement tranchées ont été posées par la Cour de cassation (4), le Conseil d'Etat (15), des cours d'appel (18), des cours du travail (3), des tribunaux (41), des juges de paix (1), la Cour militaire (1) et des juridictions administratives (2) (99).

Interrogée sur la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 26 de sa propre loi organique (100), interprété en ce sens qu'il s'applique aux situations révolues avant son entrée en vigueur et non aux situations non révolues lors de son entrée en vigueur, la Cour déclare la question sans objet parce que l'article 26 ne fait pas cette distinction. Elle ajoute qu'il découle par ailleurs de la notion même de question préjudicielle qu'une telle question ne peut être posée que dans le cadre d'une procédure en cours et non à l'égard d'affaires définitivement réglées (101).

Une jurisprudence constante réserve à la juridiction qui pose la question préjudicielle le soin de statuer sur l'applicabilité d'une norme à l'affaire dont elle a été saisie et de poser une question au sujet de cette norme. C'est donc le juge *a quo* qui détermine la norme applicable au litige dont il est saisi (102); la Cour n'est pas compétente pour répondre à une question soulevant des questions de droit qui relèvent de la compétence du juge *a quo*,

(95) Article 3, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Voy. aussi l'article 119 de cette loi. Le délai pour agir est rouvert dans certains cas : voy. l'article 4 de la loi.

(96) Arrêts n° 81/2000, n° 106/2000 et n° 125/2000 cités.

(97) Arrêt n° 36/2000 cité.

(98) Arrêt n° 13/2000 cité.

(99) Un arrêt peut être relatif à plusieurs questions posées par la même juridiction ou des juridictions différentes lorsque la Cour joint des affaires. Le chiffre indique le nombre d'arrêts rendus par la Cour d'arbitrage sur une ou plusieurs questions posées par la juridiction. Dans ce dernier cas, les affaires ont été jointes.

(100) La loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

(101) Arrêt n° 1/2000 du 19 janvier 2000.

(102) Arrêt n° 55/2000 du 17 mai 2000.

par exemple, la question de savoir quelle règle relative à l'administration de la preuve doit être appliquée à l'instance principale (103).

Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier la pertinence ou l'opportunité d'une question préjudicielle. C'est au juge *a quo* qu'il appartient d'apprécier si une des exceptions à l'obligation légale de poser une question est établie (104).

La Cour n'accepte pas davantage une immixtion dans le procès pendant devant le juge *a quo* : dès lors qu'elle est valablement saisie par le Conseil d'Etat, elle ne subordonne pas son contrôle à un examen de l'intérêt du requérant devant le Conseil d'Etat, qu'il s'agisse de l'intérêt que cette partie aurait à critiquer la différence de traitement qu'elle dénonce ou de l'absence d'intérêt qu'aurait pour elle la réponse de la Cour (105).

Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu de la question posée (106). La Cour limite son examen aux dispositions mentionnées dans la question (107), mais elle n'hésite pas à limiter ou préciser la question. Elle le fait en ayant égard à son libellé, aux motifs de la décision qui la saisit, aux pièces de la procédure, aux éléments du dossier ou aux faits qui sont à l'origine du litige (108). Elle refuse en revanche d'étendre son contrôle à d'autres dispositions ou, au contentieux de l'égalité, de procéder à d'autres comparaisons que celles qui lui sont soumises (109). Il arrive aussi que la Cour limite les normes de référence visées, en prenant en considération l'objet de la question (110).

Dans certains cas, la Cour renvoie l'affaire au juge *a quo* (111) ou, plus radicalement encore répond au juge que sa question n'appelle pas de réponse (112). Les exceptions aux principes rappelés plus haut ont tendance à se multiplier. La Cour considère ainsi qu'il ne lui appartient pas d'exami-

(103) Arrêt n° 55/2000 cité.

(104) Arrêt n° 78/2000 du 21 juin 2000. L'exception fondée sur le fait que c'est le Conseil des ministres qui a soulevé, devant le juge *a quo*, la question de l'inconstitutionnalité d'une loi fédérale est dès lors rejetée.

(105) Arrêt n° 64/2000 du 30 mai 2000.

(106) Arrêts n° 24/2000 du 23 février 2000, n° 39/2000 cité, n° 40/2000 du 6 avril 2000 et n° 64/2000 cité.

(107) Arrêts n° 33/2000 du 29 mars 2000 et n° 40/2000 cité.

(108) Arrêts n° 15/2000 du 2 février 2000, n° 29/2000 du 21 mars 2000, n° 38/2000 du 29 mars 2000, n° 40/2000 cité, n° 48/2000, n° 49/2000, n° 51/2000 et n° 53/2000 du 3 mai 2000, n° 58/2000 du 17 mai 2000, n° 65/2000 du 30 mai 2000, n° 73/2000 du 14 juin 2000, n° 83/2000 du 21 juin 2000, n° 95/2000 du 13 juillet 2000, n° 99/2000 du 4 octobre 2000, n° 123/2000 du 29 novembre 2000, n° 126/2000 du 6 décembre 2000, n° 132/2000 du 13 décembre 2000, n° 137/2000 et n° 141/2000 du 21 décembre 2000.

(109) Arrêts n° 82/2000 du 21 juin 2000 et n° 120/2000 du 16 novembre 2000.

(110) Arrêt n° 12/2000 cité.

(111) Arrêts n° 60/2000 du 17 mai 2000 et n° 107/2000 du 31 octobre 2000. Voy. aussi l'arrêt n° 94/2000 du 13 juillet 2000 *infra*.

(112) Arrêts n° 10/2000 du 2 février 2000, n° 54/2000 du 17 mai 2000 (« il n'y a pas lieu de répondre à la question préjudicielle »), n° 77/2000 du 21 juin 2000 (*partim*), n° 111/2000 du 8 novembre 2000 et n° 120/2000 cité.

ner la constitutionnalité d'une disposition législative qui ne concerne manifestement pas le litige en cause; elle excéderait sa compétence si elle substituait une autre disposition à celle qui lui est soumise. Elle décide donc que la question n'appelle pas de réponse (113).

Dans certains arrêts, la Cour impose aux juridictions une précision de la question qui s'apparente aux exigences imposées pour l'introduction d'un recours en annulation (114). C'est plus particulièrement le cas dans le contentieux de l'égalité et de la non-discrimination. Si le juge *a quo* n'indique pas en quoi la disposition en cause opérerait par elle-même une différence de traitement susceptible d'être discriminatoire, la Cour considère que la question n'appelle pas de réponse (115). La Cour demande aussi au juge de préciser quelle catégorie de personnes peut être comparée de manière pertinente avec la catégorie qui serait victime d'une discrimination éventuelle. « Etant donné que ni la question préjudicielle ni la motivation de l'arrêt de renvoi n'indiquent à quelle catégorie de personnes les huissiers de justice doivent être comparés sur le plan disciplinaire, la Cour ne peut examiner si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés ». La Cour dit donc pour droit qu'il n'y a pas lieu de répondre à la question préjudicielle (116). Dans un autre cas encore, la Cour renvoie l'affaire au juge *a quo*, afin qu'il apprécie s'il y a lieu de poser à nouveau — et, dans cette éventualité, dans quels termes — une question préjudicielle (117). La Cour opte pour cette solution après avoir constaté que ni la question préjudicielle, ni les mémoires, ne contiennent de précisions suffisantes quant à la question de savoir entre quelles catégories de personnes une différence de traitement devrait être considérée comme discriminatoire et que, par ailleurs, un autre arrêt du Conseil d'Etat, rendu trois jours après celui qui interroge la Cour, donne à la disposition en cause une portée qui est de nature à priver la question préjudicielle de son objet. Est encore étrangère à la compétence de la Cour une question qui compare, non deux catégories de personnes, mais deux situations différentes auxquelles peut se voir confronté un même C.P.A.S. (118).

C'est enfin au juge qui a posé la question que revient en principe la mission d'interpréter la norme législative. La Cour se prononce sur la compatibilité de la norme ainsi interprétée avec les règles de référence (119). Si la Cour arrive à la conclusion que la norme viole la Constitution, elle examine

(113) Arrêt n° 111/2000 cité.

(114) Voy. *supra*.

(115) Arrêt n° 10/2000 cité.

(116) Arrêt n° 54/2000 cité.

(117) Arrêt n° 107/2000 cité.

(118) Arrêt n° 51/2000 cité.

(119) Arrêts n° 11/2000 du 2 février 2000, n° 15/2000 et n° 24/2000 cités, n° 26/2000 du 1^{er} mars 2000, n° 35/2000 du 29 mars 2000, n° 77/2000 cité, n° 90/2000 du 13 juillet 2000 et n° 126/2000 cité.



parfois si une autre interprétation ne permet pas d'éviter le constat d'inconstitutionnalité. Elle rend alors un dispositif en deux parties (120).

Dans certains cas toutefois, la Cour oppose à l'interprétation donnée par le juge une interprétation qui fait disparaître la différence de traitement dénoncée. Elle conclut alors que la question n'appelle pas de réponse (121). Elle refuse, par ailleurs, de prendre en compte des interprétations conciliantes proposées par les parties, qui ne peuvent pas se fonder sur le texte de la disposition entreprise (122).

La Cour n'accepte pas de déclinier sa compétence au motif que la disposition sur laquelle elle est interrogée a fait l'objet d'une interprétation par une juridiction de l'ordre judiciaire, fût-ce la Cour de cassation — qui s'était prononcée dans l'affaire en cause avant que la Cour d'appel statuant sur renvoi après cassation pose la question. La Cour précise que son rôle n'est pas de dire si cette interprétation est correcte mais d'examiner si la norme ainsi interprétée est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Ce faisant, elle n'empiète pas sur les compétences des juridictions de l'ordre judiciaire (123).

B. — *Le développement du litige*

Divers événements peuvent survenir en cours de procédure. Ils méritent ici quelque commentaire.

1. *Le dénouement rapide du litige*

Certaines affaires s'achèvent de manière précoce, sans que la procédure normalement prévue à cet effet se soit déroulée.

Il arrive que le requérant se désiste de son recours. La Cour décrète alors le désistement, s'il y a lieu, après avoir constaté que rien ne s'y oppose (124).

Une modification législative peut interférer dans une procédure en annulation. Dès lors qu'elle fait disparaître la différence de traitement dénoncée et que la loi, modifiée depuis, n'a pas reçu d'effet à défaut d'arrêté royal nécessaire à cette fin, le moyen n'a plus d'objet (125).

Il peut arriver que la décision interrogeant la Cour soit privée d'objet. La Cour renvoie alors l'affaire au juge *a quo* pour qu'il décide si la réponse à la question est encore utile au litige dont il est saisi (126).

(120) Arrêts n° 26/2000, n° 35/2000 et n° 77/2000 cités.

(121) Arrêt n° 77/2000 cité.

(122) Arrêt n° 99/2000 cité.

(123) Arrêt n° 26/2000 cité.

(124) Arrêts n° 21/2000 et n° 28/2000 cités.

(125) Arrêt n° 22/2000 du 23 février 2000.

(126) Arrêt n° 60/2000 cité. Cet arrêt met fin à la procédure. Voy. aussi *supra*, I, A, 3.



Des incidents de procédure peuvent émailler une affaire portée par question préjudicielle devant la Cour d'arbitrage et affecter par voie de conséquence la procédure devant la Cour qui constate, par exemple, que le juge *a quo* a été saisi d'une demande de désistement après le renvoi préjudiciel. Compte tenu de cet élément nouveau et des faits de l'espèce tels qu'ils ressortent du dossier, elle estime dès lors nécessaire de demander au juge de décider après avoir entendu les parties, si la réponse à la question est toujours indispensable pour rendre son jugement. Cet arrêt met fin à la procédure (127).

Un arrêt peut aussi avoir des effets sur des procédures en cours. Une question préjudicielle portant sur une norme annulée par la Cour, après que la question a été posée, devient sans objet (128).

La Cour peut elle-même contribuer au dénouement rapide d'une affaire, au terme d'une brève procédure, dite « préliminaire ». Elle rejette de la sorte, en chambre restreinte deux recours en annulation (129), deux recours avec la demande de suspension qui leur est jointe (130), une demande de suspension (131) ainsi que trois questions préjudicielles pour incompétence manifeste (132). La Cour rend aussi, en chambre de sept membres, cinq arrêts de réponse immédiate (133). Par ces arrêts, la Cour confirme une jurisprudence antérieure parce que les questions sont identiques ou similaires à des questions déjà tranchées.

2. *Les interventions en cours de litige*

Toute intervention devant la Cour postule le dépôt d'un mémoire. Seuls les mémoires expressément prévus par la loi sont recevables. Des règles précises rythment la procédure : elles sont fixées par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Comme toutes les pièces de la procédure, les mémoires doivent être envoyés par pli recommandé à la poste, dans les délais prescrits. Si le délai expire un dimanche, l'échéance est reportée au premier jour ouvrable suivant (134).

Il arrive que la question de l'intérêt de l'intervenant se confonde avec le fond de l'affaire (135).

(127) Arrêt n° 94/2000 cité.

(128) Arrêt n° 89/2000 cité.

(129) Arrêt n° 8/2000 et n° 135/2000 cités.

(130) Arrêt n° 9/2000 et n° 125/2000 cités.

(131) Arrêt n° 110/2000 du 31 octobre 2000.

(132) Arrêt n° 39/2000, n° 66/2000 et n° 98/2000 cités.

(133) Arrêts n° 4/2000 du 19 janvier 2000, n° 15/2000 cité, n° 19/2000 du 9 février 2000, n° 82/2000, n° 83/2000, n° 95/2000 et n° 141/2000 cités.

(134) Article 119 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Arrêt n° 36/2000 cité.

(135) Arrêt n° 109/2000 cité.

a) *La procédure en annulation et en suspension*

Deux catégories d'intervenants peuvent se joindre à la procédure en annulation.

Il y a, d'abord, les interlocuteurs privilégiés de la Cour, dont l'intérêt pour agir est présumé : les gouvernements et les présidents d'assemblées législatives. Ils peuvent intervenir dans toute procédure, à condition de déposer un mémoire dans le délai prévu par l'article 85 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage. Seul ce mémoire peut contenir des moyens nouveaux. Une telle intervention ne peut cependant ni modifier ni étendre la portée du recours (136).

Peuvent, par ailleurs, intervenir les personnes qui justifient d'un intérêt et qui adressent à la Cour leurs observations dans un mémoire introduit dans le délai prescrit (137). Cette intervention ne peut contenir de nouveaux moyens ni modifier ni *a fortiori* étendre le recours initial. L'étendue de l'intervention se limite donc à celle des recours (138).

Lorsqu'aucun mémoire n'est déposé dans une procédure en annulation, le mémoire en réponse des requérants est irrecevable (139).

b) *La procédure préjudicielle*

Il y a également deux catégories d'intervenants : d'une part, les interlocuteurs privilégiés de la Cour ainsi que les parties au litige devant le juge qui a posé la question préjudicielle et, d'autre part, les personnes qui justifient d'un intérêt dans la cause qui est pendante devant ce juge (140). La Cour n'admet en général pas d'autres formes d'intervention volontaire. Elle estime toutefois devoir déroger à ce principe au bénéfice d'une partie dans une procédure analogue à celle qui donne lieu à la question préjudicielle. Compte tenu de ce que l'affaire portée par la partie intervenante devant le Tribunal du travail a été renvoyée au rôle particulier dans l'attente de la réponse de la Cour d'arbitrage à la question préjudicielle posée dans la présente affaire, il peut être admis qu'en l'espèce, cette partie justifie d'un intérêt suffisant (141).

(136) Arrêts n° 114/2000 et n° 127/2000 cités.

(137) Arrêt n° 63/2000 cité.

(138) Arrêts n° 37/2000 du 29 mars 2000 et n° 86/2000 cité.

(139) Arrêt n° 28/2000 cité.

(140) Articles 85 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Arrêt n° 102/2000 cité.

(141) Arrêt n° 126/2000 cité.

3. *Les incidents en cours de litige*

Les parties invitent parfois la Cour à saisir la Cour de justice des Communautés européennes. La Cour vérifie alors la nécessité d'un éventuel renvoi préjudiciel (142).

4. *Le règlement provisoire du litige. La suspension*

a) *La recevabilité de la demande de suspension*

La demande de suspension est subordonnée au recours en annulation. Elle doit être introduite de manière conjointe — ou postérieure. La Cour doit déterminer l'étendue de la demande de suspension sur la base du contenu de la requête, et notamment sur la base de l'exposé des moyens (143). Elle impose dès lors les mêmes exigences (144). Elle limite par ailleurs son examen aux dispositions qui causeraient le préjudice éventuel invoqué à l'appui de la demande dans la requête (145).

Saisie d'une demande de suspension, la Cour procède, comme elle en a l'habitude, à un examen provisoire de la recevabilité du recours avant de vérifier si les conditions de la suspension sont réunies (146).

Les arrêts décidant la suspension d'une norme sont rares. En 2000, la Cour n'en rend aucun. Les dix arrêts sont des arrêts de rejet. Trois l'ont été à la suite d'une procédure préliminaire, pour irrecevabilité manifeste : deux de ces arrêts rejettent en une fois le recours en annulation et la demande de suspension qui l'accompagne ; le troisième rejette uniquement la demande de suspension. Un autre arrêt rejette la seule demande de suspension au terme de la procédure ordinaire, qui est une procédure d'urgence, pour irrecevabilité et incompétence. Les autres arrêts rejettent la demande de suspension parce que les conditions pour suspendre ne sont pas réunies.

Tous les arrêts sont rendus sur recours introduits, au moins pour partie, par des particuliers.

b) *Les conditions de la suspension*

Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour peut décider une suspension si des moyens sérieux sont invoqués et si l'exé-

(142) Arrêts n° 32/2000 et n° 81/2000 et n° 100/2000 cités.

(143) Arrêts n° 16/2000, n° 52/2000, n° 74/2000 et n° 88/2000 cités.

(144) Voy. *supra*.

(145) Arrêt n° 74/2000 cité.

(146) Arrêts n° 16/2000, n° 106/2000, n° 113/2000 et n° 134/2000 cités.

cution immédiate de la norme faisant l'objet du recours risque de causer un préjudice grave, difficilement réparable (147).

Les deux conditions sont cumulatives. La Cour adopte dès lors le plus souvent une méthode pragmatique. Elle vérifie si l'une des conditions fait défaut. Elle se dispense de la sorte d'examiner l'autre. En 2000, deux arrêts de rejet concluent à l'absence de préjudice grave difficilement réparable (148), trois à l'absence de moyens sérieux (149), et un à l'absence de l'une ou de l'autre des conditions selon les dispositions visées par les moyens (150).

Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé. Il ne suffit pas, cependant, qu'il ne soit pas manifestement non fondé. Il doit encore revêtir une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure (151). La Cour procède à un examen provisoire mais approfondi du moyen qui l'amène à aborder le fond de l'affaire. En l'absence d'argument d'inconstitutionnalité, et donc de moyen sérieux, la demande est rejetée et le préjudice n'est pas examiné (152).

Concernant le préjudice, il faut rappeler le texte de l'article 22 de la loi spéciale qui prescrit que la demande de suspension contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Lorsqu'elle examine une demande de suspension, la Cour peut uniquement prendre en compte les faits exposés dans la requête. Les considérations d'ordre général émises dans le mémoire justificatif de la partie requérante, qui n'explicitent pas les faits qui doivent être exposés dans la requête, et qui ne démontrent pas de manière concrète l'existence d'un préjudice grave difficilement réparable qui affecterait la partie requérante elle-même, ne peuvent être prises en compte. La Cour rejette dès lors au terme d'une procédure préliminaire une demande de suspension mentionnée dans la requête mais dépourvue de toute motivation (153). Le législateur a exigé une démonstration du risque de préjudice et de son importance. Souvent le requérant ne réussit pas à démontrer suffisamment, par des faits concrets, avec un degré raisonnable de probabilité, la réalité, l'importance, l'irréversibilité ou la gravité du ris-

(147) La Cour peut aussi suspendre si un recours est exercé contre une norme identique à une norme déjà annulée par la Cour d'arbitrage et qui a été adoptée par le même législateur. Voy. *infra*.

(148) Arrêts n° 16/2000 et n° 134/2000 cités.

(149) Arrêts n° 52/2000, n° 74/2000 et n° 88/2000 cités.

(150) Arrêt n° 113/2000 cité.

(151) Voy. nos précédentes chroniques.

(152) Arrêt n° 113/2000 cité.

(153) Arrêt n° 110/2000 cité.



que de préjudice (154). Le préjudice doit être personnel (155). Un préjudice trop hypothétique n'est pas grave (156).

Le fait que l'entrée en vigueur de la loi n'est pas immédiate et que le délai prévu permet à la Cour de se prononcer sur le recours en annulation avant cette entrée en vigueur (157) sont pris en compte dans l'examen du préjudice (158).

Le préjudice doit encore être grave et difficilement réparable. Ceci conduit à rejeter un préjudice financier dont le requérant ne démontre pas concrètement l'irréparabilité (159), même si l'obligation prévue est considérée comme lourde (160).

L'autonomie des deux conditions à la suspension conduit à rejeter une inconstitutionnalité invoquée en tant que préjudice (161).

La Cour peut suspendre une norme législative dans une deuxième hypothèse : un recours est exercé contre une norme identique à une norme annulée et adoptée par le même législateur (162). La Cour vérifie si les différences entre les normes sont substantielles et rejette une demande qui diffère d'une façon qui n'est pas purement formelle de la norme annulée (163).

C. — *Le règlement du litige*

1. *Le dispositif de l'arrêt*

En 2000, la Cour rend cinquante-quatre arrêts sur recours en annulation (164). Vingt-neuf sont des arrêts de rejet quant au fond. Onze emportent annulation partielle, cinq annulation totale. Dans d'autres cas, la Cour se déclare totalement incompétente (1), déclare le recours totalement irrecevable (6), déclare à la fois l'incompétence et l'irrecevabilité (1). Elle rend, enfin, un arrêt de radiation conditionnelle.

Elle rend dix arrêts sur demande de suspension. Six arrêts la rejettent quant au fond, quatre pour irrecevabilité.

(154) Arrêts n° 16/2000 et n° 134/2000 cités.

(155) Arrêt n° 134/2000 cité.

(156) Arrêt n° 16/2000 cité.

(157) La Cour doit statuer sur le recours en annulation dans un délai maximum de 18 mois (article 109 de la loi spéciale du 6 janvier 1989).

(158) Arrêt n° 16/2000 cité.

(159) Arrêt n° 113/2000 cité.

(160) Arrêt n° 134/2000 cité.

(161) Arrêt n° 113/2000 cité.

(162) Article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(163) Arrêt n° 134/2000 cité.

(164) Dans deux arrêts, la Cour statue sur le recours en annulation et la demande de suspension qui lui est jointe (arrêts n° 9/2000 et n° 125/2000 cités). Dans un arrêt, la Cour statue sur des recours en annulation et une question préjudicielle (arrêt n° 89/2000 cité).

La Cour rend enfin quatre-vingts arrêts sur question préjudicielle. Trente-neuf sont des constats de non-violation. Dix-neuf contiennent un constat de violation pure et simple. Deux constatent pour partie une violation et pour partie une non-violation. Sept relèvent, à la fois, une violation dans une interprétation et une non-violation dans une autre interprétation. Dans deux cas, la Cour se déclare incompétente pour répondre à la question. Deux arrêts concluent à l'irrecevabilité de cette question. Quatre arrêts déclarent que la question n'appelle pas de réponse, deux autres que la question est sans objet. Dans trois arrêts, la Cour renvoie la cause au juge *a quo*.

2. *Les techniques d'arrêt*

Pour la première fois, la Cour, amenée à déterminer l'étendue de l'annulation, prend explicitement en compte le principe d'égalité. Les articles 1^{er} et 2 du décret de la Communauté française du 6 avril 1998 portant modification du régime de la suspension préventive dans l'enseignement organisé et subventionné par la Communauté française manifestent la volonté du législateur décentralisé d'établir un système uniforme de suspension automatique dans tous les réseaux d'enseignement. Si la Cour devait limiter l'annulation du décret au régime de suspension préventive dans un seul de ces réseaux, il en résulterait une violation manifeste du principe d'égalité entre enseignants. La Cour annule dès lors les dispositions du décret attaqué en ce qu'elles introduisent un système de suspension automatique dans l'enseignement organisé par la Communauté française, ainsi que dans l'enseignement officiel et dans l'enseignement libre qu'elle subsidie (165). La cohérence de la démarche est assurée par le fait que la Cour a lié l'examen de la recevabilité à celui du fond (166).

Comme il l'a fait par le passé, le juge constitutionnel recourt à la technique de l'annulation « en tant que » ou « dans la mesure où ». Cette technique s'impose pour des motifs liés à la manière dont sont rédigées les dispositions entreprises — dont l'objet est de modifier, confirmer ou abroger d'autres normes — ou aux griefs invoqués qui n'atteignent pas l'ensemble de la norme mais certaines de ses prescriptions ou encore au contrôle de constitutionnalité.

Les arrêts rendus sur question préjudicielle recourent parfois à une technique similaire (violation « en ce que » ou « en tant que » ou « même si » et violation dans telle interprétation), le plus souvent, en réponse à une ques-

(165) Arrêt n° 2/2000 cité.

(166) Le gouvernement de la Communauté française contestait l'intérêt d'un requérant, enseignant dans un réseau d'enseignement, à agir contre des dispositions applicables dans les autres réseaux.

tion préjudicielle qui ne porte pas sur l'ensemble de la norme mais sur l'une ou l'autre de ses prescriptions.

La technique inverse est parfois utilisée. La Cour conclut alors au rejet du recours sous réserve expresse, à la non-violation sous réserve expresse ou à la non-violation en tant que ou « dans telle interprétation ».

Après annulation, il arrive que la Cour maintienne les effets de la disposition annulée (167).

II. — LE CONTENTIEUX DES DROITS ET LIBERTÉS

A. — *L'enseignement*

1. « L'enseignement est libre ». Il n'est pas besoin de rappeler que la liberté de l'enseignement est proclamée dès les premiers mots de l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution. Elle permet à chacun d'ouvrir une école. « Le droit de créer des écoles », comme dit la Cour d'arbitrage, peut se fonder sur une « philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée ». Elle peut également trouver sa justification dans « certaines conceptions d'ordre pédagogique ou éducatif » (168).

2. Dès l'instant où la liberté de l'enseignement n'est pas mise en œuvre par la Communauté même mais par d'autres pouvoirs publics ou par des personnes privées qui désirent assurer un enseignement libre, les « pouvoirs organisateurs » distincts de la Communauté doivent, sous certaines conditions, pouvoir prétendre à des subventions à sa charge (169).

Ce « droit au subventionnement » est consacré par la Cour d'arbitrage. Il est limité, cependant. Il l'est « d'une part, par le pouvoir de la Communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité et du respect de certaines normes de population scolaire, et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la Communauté » (*ibidem*).

« La liberté de l'enseignement connaît dès lors des limites ». Le législateur décrétoal peut imposer des conditions de financement et de subventionnement qui vont restreindre, en fait sinon en droit, l'exercice de cette liberté. Encore faut-il qu'à cette occasion, le législateur décrétoal ne porte pas d'« atteinte essentielle » à la liberté de l'enseignement (*ibidem*).

3. Les parents ont le choix entre les institutions d'enseignement existantes. La liberté de choix qui leur revient ne fait pas obstacle à une ratio-

(167) Arrêts n° 63/2000 et n° 100/2000 cités.

(168) Arrêt n° 14/2000 du 2 février 2000.

(169) Arrêt n° 14/2000 cité.

nalisation de l'offre d'enseignement. Aux fins d'assurer une telle rationalisation, et en même temps une programmation de l'enseignement, le législateur décréteil peut notamment s'attacher à constituer des centres d'enseignement. Ceux-ci seront composés au départ d'établissements présentant un même caractère — idéologique ou philosophique. La mesure peut paraître discriminatoire pour les établissements d'enseignement présentant un caractère propre et qui, pour ce motif, sont rebelles à faire partie d'un tel centre d'enseignement (170).

4. L'égalité dans l'enseignement est l'une des règles fondamentales inscrite dans la Constitution (art. 24, § 4). Elle constitue « le principe », comme le rappelle opportunément l'arrêt n° 34/2000.

Ce principe connaît néanmoins des tempéraments. Un traitement différent peut être établi, notamment entre enseignants de réseaux distincts, mais c'est à la « condition que celui-ci soit fondé sur les caractéristiques propres aux pouvoirs organisateurs » (*ibidem*). « Les travaux préparatoires de l'article 24, § 4, de la Constitution renvoient, à titre d'exemple..., à la situation contractuelle du personnel dans l'enseignement libre » (*ibidem*). Une autre différence tient au fait que le juge compétent ne sera pas le même : ceci tient « au choix du Constituant qui, à l'article 160 de la Constitution, a consacré l'existence du Conseil d'Etat en tant que juridiction administrative » et l'a donc instauré comme juge des contentieux qui opposent les enseignants et les autorités publiques qui les occupent (*ibidem*).

5. Quelle autorité publique communautaire doit intervenir en ce domaine ? En précisant que « l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par... le décret », l'article 24, § 5, de la Constitution « traduit la volonté du Constituant de réserver au pouvoir législatif le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement » (171). Font partie des règles relatives à l'organisation de l'enseignement, au sens de l'article 24, § 5, de la Constitution, les dispositions d'un décret qui prévoient l'établissement de descriptions de fonctions pour les membres du personnel. De telles mesures peuvent avoir une incidence sur le statut du personnel, sur la promotion ou le licenciement des enseignants.

La disposition constitutionnelle n'empêche pas que le législateur décréteil « puisse attribuer des tâches d'exécution ou un pouvoir de décision à d'autres autorités » (*ibidem*). Elle n'interdit pas des délégations de compétence « à condition qu'elles ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décréteil a lui-même adoptés » (172).

(170) Arrêt n° 14/2000 cité.

(171) Arrêt n° 14/2000 cité.

(172) Arrêt n° 34/2000 cité.

Elle permet aussi au pouvoir exécutif d'octroyer les dérogations nécessaires, ce qui « implique nécessairement une mise en balance d'intérêts fondée sur les caractéristiques propres à chaque cas particulier » (173).

Dans l'exercice de ses tâches, « le pouvoir exécutif (communautaire) est lui aussi tenu de garantir la liberté d'enseignement » (*ibidem*).

Il appartient aux juridictions compétentes, et notamment au Conseil d'Etat, de « vérifier si le pouvoir exécutif a fait une application correcte de ces principes fondamentaux », et notamment des garanties constitutionnelles dans le domaine de l'enseignement (*ibidem*).

6. Certaines dispositions d'un décret pris en matière d'enseignement peuvent s'appliquer tant au personnel des universités de la Communauté qu'à celui des universités libres. Il n'en reste pas moins que leur régime juridique reste distinct : le personnel académique des universités libres est soumis à un régime juridique de nature contractuelle et les juridictions du travail doivent connaître des litiges qui résultent de l'application de ses dispositions tandis que le personnel des universités de la Communauté est soumis à un statut de droit public (174).

Cette différence de régime juridique ne justifie pas, au regard du droit de la responsabilité, et notamment de l'article 1384, alinéa 3, du Code civil, la différence de traitement qui est opérée entre « les membres du personnel statutaire occupés par les pouvoirs publics, d'une part, et les travailleurs contractuels en général, d'autre part » : seuls les premiers doivent répondre d'une faute légère occasionnelle. « Cette différence de traitement n'est pas justifiée étant donné la similitude des relations de travail comparées, notamment sous l'angle de la subordination juridique » (175).

7. Que penser des dispositions d'un décret qui prévoit que les enseignants peuvent faire l'objet d'une mesure de suspension préventive, assortie d'une réduction de traitement ? Cette différence de traitement par rapport à d'autres agents publics peut se justifier eu égard aux objectifs poursuivis, à savoir la protection des enfants et la préservation de la sérénité de l'institution. Il reste que la mesure de suspension — qui n'est ni une mesure pénale ni une mesure disciplinaire — est « une mesure grave pour la personne qui en est l'objet ». Elle peut porter atteinte à ses « droits fondamentaux », et notamment celui de se défendre à l'occasion de la procédure engagée. « En déterminant de manière objective des faits et agissements particulièrement graves qui doivent justifier, dès le moment où il y a inculpation ou mise en prévention, une mesure automatique de suspension et en supprimant tout pouvoir d'appréciation *in concreto* d'une autorité, et notamment du pouvoir organisateur, ... la Communauté sacrifie de manière disproportionnée

(173) Arrêt n° 14/2000 cité.

(174) Arrêt n° 120/2000 cité.

(175) Arrêt n° 19/2000 cité.

tionnée par rapport au but poursuivi les droits fondamentaux de l'enseignant inculqué » (176).

8. N'est pas contraire à la règle de l'égalité entre les enseignants, la disposition d'un décret qui, alors même qu'elle introduit des « descriptions de fonctions » d'enseignement, qu'elle en fait un instrument de la politique du personnel et qu'elle entend notamment « mener de façon ciblée une véritable politique des ressources humaines », établit des descriptions différentes pour les enseignements fondamental et secondaire. L'explication saute aux yeux : « Dans l'enseignement fondamental, l'enseignement est dispensé par des enseignants qui sont, en principe, attachés à une seule classe et y donnent la majorité des cours, sinon tous, alors que, dans l'enseignement secondaire, l'enseignement est, en général, dispensé par des enseignants donnant chacun un ou plusieurs cours spécifiques » (177).

9. Il est rappelé que, dans le respect des principes constitutionnels précités, chaque Communauté dispose, en vertu de l'article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution, de « toute la compétence d'édicter les règles propres à la matière de l'enseignement » (178). « La plénitude de compétence » qui lui revient ainsi lui permet de régler « l'enseignement dans la plus large acception du terme » (179).

« Cette compétence comprend la fixation des règles relatives au statut administratif et pécuniaire du personnel de l'enseignement, à l'exception de son régime de pension » (*ibidem*).

Il est suggéré, en même temps, d'opérer une « lecture conjointe de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution et de l'article 175, alinéa 2 » (180). Il en résulte que « la fixation des moyens financiers destinés au fonctionnement de l'enseignement relève de l'acte de 'régler' les matières de l'enseignement » (*ibidem*).

Le statut de l'Ecole royale militaire conduit, cependant, à « réserve(r) cette matière au législateur fédéral, en vertu de l'article 182 de la Constitution » (181). Encore convient-il de souligner que, si l'article 182 de la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence de déterminer le mode de recrutement de l'armée et de régler l'avancement, les droits et les obligations des militaires, c'est pour empêcher que « le pouvoir exécutif règle seul la force armée ». Rien n'empêche le législateur fédéral de confier au Roi un pouvoir d'exécution limité (*ibidem*).

(176) Arrêt n° 2/2000 cité.

(177) Arrêt n° 34/2000 cité.

(178) Arrêt n° 76/2000 du 21 juin 2000.

(179) Arrêt n° 2/2000 cité.

(180) Arrêt n° 30/2000 du 21 mars 2000.

(181) Arrêt n° 64/2000 cité.



10. L'enseignement est de compétence communautaire. La recherche scientifique qui est poursuivie dans un certain nombre de domaines peut être, elle, de compétence régionale. Qu'en est-il alors de la recherche scientifique poursuivie par les universités dans des domaines comme ceux de l'environnement ou du logement qui sont de compétence régionale ?

Pour la Cour d'arbitrage, « la recherche scientifique réalisée par et dans les universités doit être considéré comme une matière d'enseignement » et est donc de compétence communautaire. L'explication n'est pas entièrement convaincante. Dès l'instant où la Cour admet que la compétence en la matière s'exerce « selon le système dit de l'exercice parallèle de compétences exclusives » et que « chaque législateur — fédéral, communautaire, régional — est compétent pour régler la recherche scientifique se rapportant aux matières qui ressortissent à ses compétences » (182), il aurait été plus logique de conclure que c'était la matière de recherche, et non l'institution où elle est pratiquée, qui déterminait, en réalité, la compétence du législateur.

Une question complémentaire ne peut être perdue de vue. Le législateur fédéral est compétent en matière de propriété industrielle et intellectuelle. Cette attribution de compétence fait-elle obstacle à ce que le législateur décréte règle, au titre de ses compétences en matière d'enseignement, voire de la recherche, la matière des inventions que les membres du personnel des universités peuvent réaliser à l'occasion de leurs travaux de recherche ?

« Le règlement des conséquences patrimoniales de ces inventions fait partie du règlement de la relation de travail des personnes concernées et est donc intrinsèquement lié à leur statut... ». Cette question peut être réglée par la Communauté (183). Encore faut-il que celle-ci « se limite à ce qui est nécessaire pour mener une politique efficace en matière d'enseignement universitaire ». Elle doit veiller « à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale » (*ibidem*).

11. Dans l'exercice de la fonction décréte, la Communauté ne peut avoir pour objectif de confirmer, avec effet rétroactif, la situation administrative d'un ensemble de membres de l'enseignement artistique. Ce faisant, elle ne permet pas au Conseil d'Etat de se prononcer quant au fond sur l'éventuelle irrégularité des décisions déferées à sa censure, elle empêche aussi les cours et tribunaux de se prononcer sur leur légalité par application de l'article 159 de la Constitution (184). Elle crée, de ce fait, deux catégories de citoyens : ceux qui bénéficient des garanties juridictionnelles qu'offre la Constitution et ceux qui ne sauraient désormais tirer parti de ces moyens de droit et de procédure. « Une telle différence de traitement est contraire

(182) Arrêt n° 76/2000 cité.

(183) Arrêt n° 76/2000 cité.

(184) Arrêt n° 89/2000 cité.

aux articles 10 et 11 de la Constitution, étant donné qu'en l'espèce, elle n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée » (*ibidem*).

B. — *Les règles d'égalité et de non-discrimination*

1. *L'énoncé des principes*

L'énoncé des principes de base sur lesquels la Cour construit sa jurisprudence au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination n'évolue pas. « Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » est régulièrement rappelée (185), même si elle n'apparaît pas systématiquement dans tous les arrêts rendus en matière d'égalité. Son corollaire implique une violation des principes d'égalité et de non-discrimination lorsque des personnes se trouvant dans des situations « essentiellement différentes » sont traitées de manière semblable (186).

La Cour répète que « les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination obligent à comparer, non pas deux politiques successives du législateur, ni diverses règles applicables à une même personne, mais la manière dont la loi traite à un même moment différentes catégories de personnes » (187). Le requérant qui compare sa situation actuelle avec celle qui était la sienne sous l'empire d'une législation ancienne échoue dès lors dans son recours. De même, une question préjudicielle qui compare non deux catégories de personnes, mais deux situations différentes relatives à une même personne est étrangère au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination (188). Par ailleurs, une modification législative n'est jamais considérée, en soi, ni comme discriminatoire, ni comme prouvant l'existence d'une discrimination antérieure à laquelle la modification apporterait remède (189). Le pouvoir d'appréciation du législateur est tel qu'il lui

(185) Voy. les arrêts n° 2/2000, n° 4/2000, n° 7/2000, n° 15/2000, n° 22/2000, n° 33/2000, n° 37/2000, n° 38/2000, n° 40/2000 cités, n° 44/2000 du 6 avril 2000, n° 48/2000 cité, n° 61/2000 du 25 mai 2000, n° 62/2000 cité, n° 71/2000 du 14 juin 2000, n° 82/2000 et n° 99/2000 cités, n° 104/2000 du 11 octobre 2000, n° 130/2000, n° 132/2000 et n° 137/2000 cités.

(186) Arrêts n° 37/2000, n° 44/2000 et n° 104/2000 cités, n° 131/2000 du 13 décembre 2000 et n° 138/2000 du 21 décembre 2000.

(187) Arrêt n° 23/2000 cité.

(188) Arrêt n° 51/2000 cité.

(189) Arrêt n° 33/2000 cité.

appartient de décider des changements de politique qu'il estime opportuns. A peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les articles 10 et 11 de la Constitution par cela seul qu'elle restreindrait les conditions d'application de la disposition ancienne (190).

Les circonstances à l'origine de l'adoption d'une norme, et notamment le fait qu'une loi pourrait être qualifiée de « circonstance », ne suffisent pas, même si elles peuvent être éclairantes quant aux objectifs poursuivis par le législateur, à établir que la disposition en cause serait contraire aux articles 10 et 11. C'est sur son seul contenu que la Cour exerce son contrôle (191).

Régulièrement, les principes d'égalité et de non-discrimination sont combinés avec d'autres dispositions, qu'il s'agisse d'articles de la Constitution, de règles de droit international conventionnel, de dispositions législatives ou de principes généraux du droit. Lorsque la Cour constate que les dispositions invoquées par les requérants ou les intervenants sont violées, elle en déduit une violation des articles 10 et 11. Par contre, lorsqu'elle considère que la norme en cause ne contient pas de discrimination, elle n'examine pas les moyens qui, se basant sur les articles 10 et 11 combinés avec d'autres dispositions, ne tirent pas de cette combinaison un argument différent.

De plus en plus, la Cour est amenée par les requérants ou les intervenants à utiliser le droit communautaire européen, démontrant par là que les principes d'égalité et de non-discrimination, dans l'interprétation qu'elle en donne, garantissent un traitement égal de tous, non seulement dans la jouissance des droits et libertés fondamentaux ou dans l'application du droit belge, mais également dans l'application de l'ensemble de l'arsenal normatif régissant la vie en société en Belgique (192). Il en va ainsi, notamment, des règles communautaires relatives à la concurrence économique (193) ou à la liberté d'établissement (194), et des directives adoptées en politique agricole commune (195). La Cour excéderait toutefois sa compétence si elle décidait que toute violation du droit communautaire implique une violation du principe d'égalité : « elle ne peut tenir compte de ce droit, dans l'exercice de son contrôle, qu'en ce qui concerne les dispositions qui garantissent des droits et libertés, lorsque leur méconnaissance est de nature à affecter une catégorie de personnes déterminée et s'il est précisé

(190) Arrêt n° 42/2000 cité.

(191) Arrêt n° 7/2000 cité.

(192) Arrêt n° 105/2000 cité.

(193) Arrêts n° 13/2000 et n° 17/2000 cités.

(194) Arrêt n° 52/2000 cité.

(195) Arrêt n° 32/2000 cité.



en quoi et par rapport à quelle autre catégorie de personnes elle est victime d'un traitement inégal injustifié » (196).

Si la législation belge s'enrichit par l'apport de normes édictées à d'autres niveaux de pouvoirs, et que l'éventail des droits reconnus aux individus s'en trouve élargi, il est indéniable que ce phénomène a pour effet de complexifier le corpus législatif et réglementaire. Cette complexité amène la Cour à faire preuve de compréhension à l'égard des difficultés qu'elle engendre lorsqu'il s'agit de légiférer de manière cohérente et non-discriminatoire. Ainsi, est « en principe justifiée par l'intérêt que l'Etat peut avoir à adhérer à une Convention internationale, et n'est donc pas en soi contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, une différence de procédure qui s'explique par le fait que dans certaines matières, les normes en vigueur sont issues de la réception dans l'ordre juridique belge de règles qui ont dû convenir à plusieurs Etats » (197).

2. *La portée des principes : l'opération de contrôle*

Les étapes du raisonnement de la Cour sont bien connues. Même si tous les arrêts ne sont pas construits selon le même schéma, loin s'en faut, les éléments logiques de l'opération de contrôle se trouvent, combinés ou isolés, inchangés par rapport à la jurisprudence antérieure. Les paragraphes qui suivent s'attachent à relever, dans cette jurisprudence classique, les éléments dont la récurrence est remarquable, ainsi que certaines « variations sur un même thème ».

a) *La différence de traitement*

Avant toute autre opération, la Cour vérifie que la différence de traitement qui est dénoncée dans la question préjudicielle ou dans le recours en annulation est réelle (198), et qu'elle trouve bien son origine dans la disposition normative qui est soumise à son appréciation. Lorsque la différence de traitement est, en réalité, la conséquence d'une autre norme, notamment d'une norme de valeur réglementaire adoptée par une autorité exécutive, et que la loi se limite à contenir une habilitation dont la mise en œuvre a pu aboutir à traiter plus sévèrement certaines catégories de personnes que d'autres, l'autorité qui met en œuvre une telle norme d'habilitation ne peut y trouver l'autorisation d'établir des règles qui seraient contraires à la

(196) Arrêt n° 136/2000 du 21 décembre 2000.

(197) Arrêt n° 69/2000 du 14 juin 2000.

(198) Lorsque la Cour constate que la disposition en cause n'établit pas la différence de traitement décrite dans la question, elle conclut que celle-ci n'appelle pas de réponse : voy. e.a. l'arrêt n° 77/2000 cité. De même, n'est pas fondé le moyen qui dénonce une différence de traitement inexistante : arrêt n° 42/2000 cité.

Constitution (199). De même, si la distinction trouve son origine dans une norme différente de celle qui est attaquée, l'objet du recours est, en réalité, une autre norme, ce qui a généralement pour conséquence que le recours sera rejeté car tardif (200).

Il n'est pas nécessaire que la différence de traitement soit inscrite explicitement dans la norme soumise à la Cour. Ainsi, bien que les deux dispositions querellées ne contiennent en elles-mêmes aucune différence de traitement, il se peut que « leur application combinée [ait] pour conséquence » que deux catégories de contribuables sont traitées différemment. La Cour exerce dès lors son contrôle sur cette différence de traitement, et considère en l'espèce qu'elle ne peut être raisonnablement justifiée (201).

Une correction de la différence de traitement dénoncée, ou du moins de ses effets, peut parfois être apportée par une norme inférieure. La Cour considère généralement que cet élément peut en atténuer les effets, mais qu'elle ne fait pas disparaître la discrimination relevée (202).

Certaines situations peuvent donner lieu à de multiples lectures, et une même norme peut avoir pour conséquence d'introduire des différences de traitement entre plusieurs catégories de personnes. C'est souvent le cas en droit familial car, si les enfants sont traités différemment en ce qui concerne l'établissement de leur filiation, leurs parents le sont évidemment aussi. Il appartient à la Cour de déterminer sur quelle différence de traitement elle est interrogée, éventuellement contre l'avis des parties (203), ou d'examiner la norme sous les deux aspects (204).

b) *La comparaison des situations*

L'argument de la non-comparabilité permet de considérer d'emblée que la différence de traitement dénoncée est justifiée puisque les catégories traitées différemment ne sont pas comparables ; cet argument est souvent proposé par la partie qui entend défendre la constitutionnalité de la norme mise en cause. Il est rarement accueilli comme tel. Un arrêt repose sur la conviction que les catégories distinguées ne sont pas suffisamment comparables, en réponse à une question préjudicielle qui invitait à examiner la différence de traitement entre la partie requérante auprès du Conseil d'Etat et l'auditorat près cette même juridiction, en ce qui concerne la sanction de l'irrecevabilité du recours lorsque la partie ne respecte pas les délais pré-

(199) Arrêts n° 3/2000 cité et n° 118/2000 du 16 novembre 2000.

(200) Arrêt n° 125/2000 cité. Voy. aussi, au contentieux des questions préjudicielles, l'arrêt n° 70/2000 du 14 juin 2000.

(201) Arrêt n° 5/2000 du 19 janvier 2000.

(202) Arrêt n° 6/2000 du 19 janvier 2000.

(203) Arrêt n° 49/2000 cité.

(204) Arrêt n° 61/2000 cité.

vus pour l'introduction des mémoires en réponse et ampliatif (205). Un autre arrêt rejette, parmi les nombreux moyens soumis par les requérants, celui qui repose sur une comparaison entre les médecins et les autres personnes exerçant une profession libérale en ce qui concerne la détermination de leurs honoraires : les premiers se trouvent dans une situation spécifique due au fait qu'ils exercent leur activité dans le secteur de la santé, organisé selon le principe de la mutualisation des risques (206).

Pour le surplus, lorsque la Cour s'interroge sur la comparabilité des situations qui lui sont soumises, c'est généralement pour affirmer qu'elles sont suffisamment comparables que pour justifier qu'elle poursuive son examen (207).

La comparabilité est fonction de l'objet de la norme examinée. Ainsi, s'il est évident que les différences fondamentales entre les régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants, des travailleurs salariés et des fonctionnaires ne permettent pas de les comparer à tous égards, la comparaison est pertinente lorsqu'elle porte sur les normes qui tendent à établir un parallélisme dans les efforts de modération des revenus qui ont été exigés des trois catégories (208).

c) *La recherche de l'objectif poursuivi*

L'activité législative poursuit bien évidemment les objectifs les plus divers. Dans chaque cas, la Cour s'attache à rechercher et à exprimer le ou les objectifs poursuivis par le législateur, de façon à y confronter ensuite le critère de distinction et la mesure elle-même. La recherche et l'appréciation de l'objectif de l'auteur de la norme est une étape cruciale dans le raisonnement de la Cour.

Certains objectifs, définis de manière large, sont récurrents. Il en va ainsi de « l'intérêt général » (209), de la protection des mineurs d'âge (210), de la protection des intérêts du Trésor (211)...

Il arrive que la Cour livre son appréciation de l'importance de l'objectif poursuivi de manière très explicite. Ainsi, les mesures visant à réglementer l'accès et l'usage des jeux de hasard de façon à protéger les usagers les plus

(205) Arrêt n° 50/2000 du 3 mai 2000, voy. aussi l'arrêt n° 114/2000 cité.

(206) Arrêt n° 136/2000 cité, voy. aussi l'arrêt n° 52/2000 cité, rendu sur demande de suspension, qui rejette un des moyens pour « manque de pertinence de la comparaison » avancée.

(207) Voy. e.a. les arrêts n° 40/2000, n° 51/2000, n° 114/2000, n° 126/2000 et n° 137/2000 cités.

(208) Arrêt n° 116/2000 du 16 novembre 2000.

(209) E.a., les arrêts n° 13/2000, n° 38/2000 et n° 40/2000 cités, n° 41/2000 du 6 avril 2000 et n° 97/2000 du 26 septembre 2000.

(210) E.a., les arrêts n° 21/2000, n° 38/2000, n° 40/2000 et n° 41/2000 cités, n° 112/2000 du 8 novembre 2000, n° 113/2000 et n° 138/2000 cités.

(211) E.a., les arrêts n° 17/2000 cité, n° 20/2000 du 23 février 2000 et n° 97/2000 cité.

vulnérables sont considérées comme importantes, étant donné que ces jeux « constituent un danger social » (212).

Fréquemment, le législateur poursuit, par une même législation, plusieurs objectifs complémentaires. Dans ce cas, la Cour identifie, parmi plusieurs buts, celui qui pourra justifier la différence de traitement dénoncée (213).

A l’opposé, un objectif pourrait être, en lui-même, inconstitutionnel. Les dispositions examinées « ne peuvent en aucun cas aboutir à mettre en cause des décisions judiciaires passées en force de chose jugée ». « Si elles poursuivaient un tel objectif, elles violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu’elles priveraient une catégorie de personnes du bénéfice de décisions judiciaires définitives, ce qu’aucune circonstance ne pourrait justifier » (214).

d) *L’objectivité et la pertinence du critère de distinction*

L’objectivité du critère n’appelle généralement pas de longs développements. La plupart des arrêts se bornent à affirmer que le critère retenu par le législateur est objectif. Encore faut-il qu’il ait été adéquatement choisi. Le critère doit être pertinent par rapport à l’objet de la mesure, autrement dit, le législateur n’a pas effectué un partage correct entre ceux à qui la norme doit s’appliquer et ceux à qui elle ne s’applique pas.

Si le critère du sexe est objectif, il n’en découle pas qu’il soit toujours pertinent. En matière de pensions de survie, par exemple, l’utilisation de ce critère est de plus en plus suspecte, compte tenu de l’évolution économique et sociale, qui a vu la femme accéder aux activités professionnelles. La Cour condamne une disposition qui exclut du bénéfice d’une pension de survie les veufs de travailleuses dépendant du régime de la sécurité sociale d’outre-mer (215). Un autre critère dont l’objectivité paraît indiscutable, à savoir l’âge, est jugé non pertinent en matière de détermination de la réparation d’un accident de travail dont est victime un apprenti (216).

Le critère du mode de divorce des parents n’est pas pertinent lorsqu’il s’agit de déterminer les possibilités de substitution de la paternité biologique à la paternité légale (217). De même, le critère du sexe différent des cohabitants, combiné avec celui du lien d’alliance ou de parenté, n’est pas pertinent pour exclure certaines catégories de familles de la notion de

(212) Arrêt n° 52/2000 cité.

(213) Arrêts n° 33/2000 et n° 43/2000 cités.

(214) Arrêt n° 17/2000 cité. Voy. aussi l’arrêt n° 36/2000 cité.

(215) Arrêt n° 121/2000 du 29 novembre 2000.

(216) Arrêt n° 6/2000 cité.

(217) Arrêt n° 61/2000 cité.

« ménage » utilisée pour la détermination du rang des enfants à prendre en compte pour l'octroi des allocations familiales (218).

Parmi les nombreux arrêts qui confirment l'objectivité et la pertinence du critère de distinction utilisé, on relève deux espèces exemplatives.

Le caractère légal ou pas du séjour d'une personne de nationalité étrangère constitue un critère objectif dont la pertinence est admise lorsqu'il s'agit de permettre l'accès au fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence (219).

Les différences qui existent entre la situation juridique des conjoints et des couples non mariés font du mariage un critère objectif et pertinent en matière d'octroi de rente suite à un accident du travail mortel (220).

e) *L'appréciation de la mesure*

Lorsque la distinction de traitement repose sur un critère objectif et pertinent, il y a généralement encore lieu de vérifier si la mesure elle-même est pertinente, c'est à dire si elle est apte à permettre la réalisation de l'objectif poursuivi et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre elle et cet objectif.

Une mesure qui se révèle être « sans rapport avec l'objectif » manque de pertinence et est invalidée pour ce motif (221). Par contre, une mesure dont la Cour reconnaît l'efficacité pour atteindre le but que le législateur s'est assigné est considérée comme pertinente (222). La Cour examine alors sa proportionnalité.

Le contrôle de proportionnalité tient compte à la fois de l'importance de l'objectif poursuivi et de celle du droit ou de la liberté auxquels il est porté atteinte. Ainsi, lorsqu'il s'agit d'une liberté fondamentale, la Cour est particulièrement attentive à ce que la mesure incriminée soit bien calculée, de façon à ce qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire. Mais un objectif jugé important justifie les atteintes aux libertés : « les jeux de hasard qui aboutissent à un gain ou à une perte pécuniaire étant l'exploitation d'une faiblesse humaine pouvant entraîner des conséquences très graves pour certaines personnes et leur famille, ils constituent un danger social tel qu'en cette matière, ce sont les mesures restrictives et non les permissives qui sont les plus aisées à justifier » (223). La Cour se montre aussi compréhensive à l'égard de la sévérité du législateur « lorsqu'une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général », considérant qu'elle ne pourrait censurer le

(218) Arrêt n° 80/2000 du 21 juin 2000.

(219) Arrêt n° 131/2000 cité.

(220) Arrêt n° 137/2000 cité.

(221) Arrêt n° 26/2000 cité.

(222) Arrêts n° 44/2000, n° 46/2000, n° 67/2000, n° 77/2000 et n° 88/2000 cités.

(223) Arrêt n° 52/2000 cité.

choix de l'auteur de la norme que s'il était manifestement déraisonnable (224).

Dans l'examen de la proportionnalité, tout est, par définition, affaire de mesure, et il faut se défaire de l'idée qu'existeraient des principes valables pour différentes hypothèses. Une multitude d'éléments viennent influencer le contrôle et son issue. Ainsi, par exemple, s'il est vrai que « le caractère automatique d'une interdiction peut la rendre disproportionnée à l'objectif poursuivi, particulièrement lorsque cette interdiction est large », divers éléments viennent atténuer la disproportion apparue *prima facie* et permettent à la Cour de valider la disposition en cause (225).

L'absence de proportionnalité de la mesure incriminée doit pouvoir être affirmée et prouvée avec suffisamment de réalité pour amener la Cour à annuler une norme. En l'absence d'évidence, elle se montre prudente : « quant aux effets disproportionnés qu'auraient les mesures attaquées, les affirmations des requérants s'appuient sur des hypothèses qui ne sont pas dénuées de vraisemblance mais il n'est pas permis de dire avec certitude que ces effets seront d'une ampleur telle qu'ils rendraient les mesures discriminatoires. Il s'agit d'éléments qui doivent faire l'objet d'une évaluation concrète (...). La Cour s'immiscerait dans des évaluations budgétaires qui relèvent d'appréciations politiques et elle perturberait les équilibres des négociations paritaires si elle prenait parti sur les conséquences économiques que peuvent avoir les dispositions attaquées » (226).

La mesure peut, dans certaines hypothèses, avoir des effets disproportionnés pour certaines catégories de personnes et pas pour d'autres. Dans ce cas, l'invalidation prononcée par la Cour est limitée à ces catégories (227).

Parmi les éléments à prendre en considération, l'évolution, qu'il s'agisse de celle des mœurs et des mentalités ou de l'évolution sociale de façon plus générale peut influencer l'issue du contrôle de proportionnalité. Ce n'est toutefois pas de manière automatique que cette évolution rendrait une mesure ancienne disproportionnée. La Cour observe en effet, à l'occasion de l'examen de l'arrêté royal du 3 avril 1953 coordonnant les dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, que l'allégation selon laquelle une des mesures serait disproportionnée parce qu'allant à l'encontre de l'évolution des mœurs « part du point de vue que le législateur devrait en toute matière suivre et ne devrait jamais combattre l'évolution des mœurs et des mentalités, point de vue qu'il lui appartient d'adopter ou de rejeter » (228).

(224) Arrêts n° 38/2000 cité et n° 92/2000 du 13 juillet 2000.

(225) Arrêts n° 38/2000, n° 40/2000 et n° 41/2000 cités.

(226) Arrêt n° 136/2000 cité.

(227) Arrêt n° 44/2000 cité.

(228) Arrêt n° 38/2000 cité.



3. *La mise en œuvre du contrôle dans les différentes branches du droit*

Le contentieux de l'égalité et de la non-discrimination se déploie dans les domaines les plus divers.

a) *Droit de la sécurité sociale et droit du travail*

Le secteur de la sécurité sociale retient l'attention de la Cour à de nombreuses reprises. Pas moins de dix-neuf arrêts se prononcent sur des différences de traitement dénoncées.

Le financement de la sécurité sociale donne lieu à quelques affaires. Deux arrêts connaissent du droit pénal social. L'un se prononce sur les sanctions en cas de cotisations éludées, confirmant un arrêt antérieur qui reconnaissait à la condamnation au triple du montant éludé un caractère essentiellement pénal (229); l'autre examine les règles en matière de délai de prescription des créances de l'O.N.S.S. et sanctionne une différence de traitement entre les cocontractants d'un pourvoyeur de main-d'œuvre en fonction de l'infraction commise par celui-ci (230). La Cour confirme par ailleurs sa jurisprudence à l'égard des cotisations dues par l'industrie pharmaceutique (231), et se prononce sur une différence, en ce qui concerne le financement de la sécurité sociale, entre le régime des indépendants et celui des salariés (232).

La Cour se penche à plusieurs reprises sur le fonctionnement de l'INAMI et sur le secteur des soins de santé. La composition des conseils techniques créés par la loi du 9 août 1963 et la faculté laissée au Roi d'en créer d'autres au cas où le besoin s'en ferait sentir sont jugées non discriminatoires (233), et la procédure en cas de litige concernant l'application de la nomenclature fait aussi l'objet d'un constat de constitutionnalité de la part de la Cour (234). Il en va de même du mécanisme, mis en place par l'article 97 de la loi du 9 août 1963, de récupération des sommes octroyées indûment, à la suite d'une erreur ou d'une fraude, à charge du bénéficiaire qui a perçu le remboursement des soins ou à charge, dans le régime du tiers payant, du donneur de soins (235). Saisie d'un recours en annulation, la Cour examine longuement les dispositions relatives aux conventions résultant des négociations médico-mutualistes et à la fixation des honoraires médicaux (article 50bis de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités). Il n'est pas douteux que ces dispositions réduisent sensible-

(229) Arrêt n° 92/2000 cité, qui confirme et complète l'arrêt n° 98/99 du 15 septembre 1999.

(230) Arrêt n° 126/2000 cité.

(231) Arrêt n° 103/2000 cité, qui confirme les arrêts n° 9/99 du 28 janvier 1999, n° 36/99 du 17 mars 1999 et n° 97/99 du 15 septembre 1999.

(232) Arrêt n° 116/2000 cité.

(233) Arrêt n° 3/2000 cité.

(234) Arrêt n° 11/2000 cité.

(235) Arrêt n° 102/2000 cité.

ment la liberté des médecins en ce qui concerne la fixation des honoraires et qu'elles traduisent l'intention du législateur de faire prévaloir, dans des hypothèses déterminées, les intérêts des patients sur ceux des médecins. Un tel objectif n'est pas jugé, en soi, contraire à la Constitution. La mesure n'est pas non plus manifestement disproportionnée, compte tenu des contraintes de financement de la sécurité sociale, et des spécificités du secteur des soins de santé (236). Enfin, un arrêt concerne le remboursement des frais de médicaments en hospitalisation de jour (237).

A plusieurs reprises, la Cour est amenée à se pencher sur des différences de traitement, en ce qui concerne le bénéfice de prestations de la sécurité sociale, entre des personnes selon leur état civil. Les nombreuses différences existant dans ce secteur entre les personnes mariées et les personnes qui cohabitent sont régulièrement dénoncées par les plaideurs devant les juridictions de fond. De manière générale, la Cour a tendance à considérer que ces différences de traitement se fondent sur un élément objectif, « à savoir que la situation juridique des conjoints et des couples non mariés diffère aussi bien pour ce qui concerne les obligations mutuelles que pour ce qui concerne leur situation patrimoniale. Les époux se doivent mutuellement secours et assistance, ils bénéficient de la protection du logement de la famille et des meubles meublants ; les époux doivent consacrer leurs revenus par priorité à leur contribution aux charges du mariage, auxquelles ils doivent contribuer selon leurs facultés. Les dettes qui sont contractées par l'un des époux pour les besoins du ménage et l'éducation des enfants obligent solidairement l'autre époux, sauf lorsqu'elles sont excessives eu égard aux ressources du ménage » (238). Ces différences de situation justifient, pour la Cour, la différence de traitement en ce qui concerne les modalités d'octroi et de récupération du minimum de moyens d'existence (239), ainsi que l'absence d'indemnisation du cohabitant en cas d'accident du travail mortel. En cette matière, la Cour ajoute que « même en tenant compte des modifications récentes assimilant juridiquement les cohabitants aux conjoints, la Cour ne peut substituer son appréciation à celle du législateur dans un domaine qui connaît une telle évolution », et qu'il y a lieu « de tenir compte du fait que l'on décide de se marier ou de cohabiter hors mariage en connaissance des avantages et des inconvénients de l'une et de l'autre formes de vie commune » (240).

(236) Arrêt n° 136/2000 cité, qui porte toutefois annulation de l'article 50bis, § 3, en ce qu'il donne au Roi un pouvoir identique d'imposer des maxima d'honoraires, sans tenir compte d'éventuels accords qui auraient réglé la question.

(237) Arrêt n° 128/2000 cité.

(238) Arrêt n° 51/2000 cité.

(239) *Ibid.*

(240) Arrêt n° 137/2000 cité.

Par contre, une règle identique qui aboutit à traiter plus défavorablement un couple de handicapés cohabitant qu'un couple de handicapés mariés en ce qui concerne l'octroi d'allocations engendre des effets disproportionnés (241).

Il faut souligner aussi un arrêt rendu en matière d'allocations familiales et qui se prononce sur une différence de traitement entre couples hétérosexuels et couples homosexuels. Lorsque le législateur entend tenir compte des différentes formes de ménage qui existent dans le contexte social modifié, il ne peut en exclure une catégorie sans justification. Ainsi, manque de cohérence l'article 42, § 1^{er}, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, dans la mesure où il n'accorde l'avantage du regroupement des enfants qu'aux cohabitants de sexes différents, qu'ils soient mariés ou non, ainsi qu'aux cohabitants de même sexe s'ils sont parents ou alliés, et non aux cohabitants de même sexe qui ne sont pas parents ou alliés (242).

La différence de traitement basée sur le sexe, en ce qui concerne l'octroi d'une pension de survie dans le secteur de la sécurité sociale d'outre-mer n'est plus acceptable et se voit condamnée en termes très clairs (243).

Outre l'arrêt examiné ci-dessus (244), le secteur des accidents du travail retient l'attention à plusieurs reprises. La différence d'indemnisation des victimes d'un accident selon qu'elles sont des apprentis mineurs ou majeurs au moment de l'accident, établie par l'article 38 de la loi du 10 avril 1971, n'est pas justifiée (245). De même, dans l'interprétation retenue par le fonds des accidents du travail et faite sienne par le juge *a quo*, les règles de calcul de l'indemnisation pour aide d'un tiers sont contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution (246). A l'occasion de l'examen des règles de limitation du cumul entre l'indemnisation d'un accident du travail et une pension, la Cour précise que « les prestations en matière d'accidents du travail ont, plus que dans d'autres branches de la sécurité sociale, le caractère d'une indemnisation. Le fait que l'indemnisation accordée par la loi sur les accidents du travail puisse être inférieure à l'indemnité de droit commun n'est pas en soi injustifié, compte tenu des avantages qu'offre le système de responsabilité objective qui existe en matière d'accidents du travail ». Elle considère toutefois que le régime de subrogation des articles 42*bis*, alinéa 2, et 47 de la loi du 10 avril 1971, dans la mesure où il a pour effet que la pension est prise en compte pour la détermination de l'indemnité due à

(241) Arrêt n° 65/2000 cité. Voy. aussi, en matière d'allocations aux handicapés et de délai de prescription en ce qui concerne la récupération de sommes indues, l'arrêt n° 129/2000 du 6 décembre 2000.

(242) Arrêt n° 80/2000 cité.

(243) Arrêt n° 121/2000 cité.

(244) Arrêt n° 137/2000 cité.

(245) Arrêt n° 6/2000 cité.

(246) Arrêt n° 35/2000 cité.

la victime ou à ses ayants-droit par le responsable de l'accident, alors que tel n'est pas le cas de l'indemnité accordée en droit commun, viole les articles 10 et 11 de la Constitution (247). Enfin, la Cour procède à la comparaison des régimes du secteur public et du secteur privé. Compte tenu de ce qu'il résulte des travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1967 que le législateur a entendu établir un régime comparable pour les travailleurs des deux secteurs, elle applique au secteur public sa jurisprudence, élaborée relativement au secteur privé, en matière de réparation du préjudice de la victime d'un accident de roulage causé involontairement par l'employeur de droit public alors que la victime de l'accident se trouve sous son autorité (248).

En droit du travail, un arrêt concerne les règles de procédure relatives à la protection de la rémunération du travailleur en cas de cession (249), et un autre la différence de traitement — jugée justifiée par la Cour — entre les candidats délégués syndicaux et les candidats délégués du personnel pour un comité en matière de protection contre le licenciement (250).

b) *Droit pénal et procédure pénale*

Plusieurs questions préjudicielles ont trait aux garanties procédurales offertes par la législation sur les infractions douanières, plus précisément par les articles 267 à 285 de la loi générale sur les douanes et accises. La Cour, constatant que ces dispositions édictent des particularités de procédure dérogatoires au droit commun de la procédure pénale, établit que l'objectif du législateur était d'établir un système spécifique de recherche et de poursuites pénales, ce qu'il était fondé à faire étant donné « l'ampleur et la fréquence des fraudes dans cette matière particulièrement technique et transfrontalière, désormais régie en grande partie par une abondante réglementation européenne ». Dans un but d'efficacité, le législateur a doté les agents de l'administration des douanes et accises de pouvoirs étendus pour rechercher les infractions et enquêter à leur sujet. La disposition qui attache une foi particulière aux constatations de fait établies par ces agents n'est pas disproportionnée à ces objectifs. De même, la confiscation sans décision judiciaire, en principe injustifiée, n'est pas jugée, en l'espèce, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où son champ d'application est strictement limité. Le droit d'initiative en matière d'exercice de l'action publique reconnu à l'administration des douanes et accises n'est pas non plus jugé discriminatoire (251).

(247) Arrêt n° 18/2000 cité.

(248) Arrêt n° 85/2000 du 5 juillet 2000. Compar. avec l'arrêt n° 3/97 du 16 janvier 1997.

(249) Arrêt n° 24/2000 cité.

(250) Arrêt n° 68/2000 du 14 juin 2000.

(251) Arrêts n° 40/2000, n° 73/2000, n° 83/2000, n° 95/2000 et n° 141/2000 cité.

Un autre contentieux important, qui recoupe d'ailleurs partiellement celui des poursuites en matière de douanes et accises, concerne les interdictions professionnelles, et plus spécifiquement l'interdiction, couplée à certaines condamnations pénales, de tenir un débit de boissons fermentées (A.R. du 3 avril 1953 coordonnant les dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées). La Cour note d'abord que « la restriction est limitée à une activité tout à fait spécifique et qui, dans la mesure notamment où les débits de boissons fermentées peuvent être fréquentés par la jeunesse, est susceptible de représenter un danger social ». Elle examine ensuite le caractère automatique de l'interdiction, attachée au prononcé de certaines condamnations, sans possibilité pour le juge de moduler l'interdiction en fonction de la personne du prévenu ou des circonstances de la cause. La Cour considère que « l'individualisation des peines est une politique répressive choisie parmi plusieurs concevables, plutôt qu'un principe général de droit s'imposant au législateur. Sous la réserve qu'il ne peut prendre une mesure manifestement déraisonnable, le législateur démocratiquement élu peut vouloir déterminer lui-même la politique répressive et exclure ainsi le pouvoir d'appréciation du juge. Ces considérations valent autant pour les mesures de sûreté que pour les peines proprement dites. (...) C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier s'il y a lieu de se montrer sévère quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général. La Cour ne pourrait censurer ce choix que s'il était manifestement déraisonnable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce : les faits qui valent à leur auteur l'interdiction en cause sont de ceux dont le législateur peut penser, sans erreur manifeste, que ceux qui les ont commis risquent plus que d'autres, s'ils tiennent un débit de boissons fermentées à consommer sur place, de favoriser ou de commettre des faits de même nature ». Les dispositions examinées sont donc considérées comme valides, en considération notamment du « danger social » représenté par l'activité en cause. Une seule mesure fait l'objet d'une interprétation conforme : la Cour considère que pour être conforme à la Constitution, elle doit permettre que la réhabilitation fasse cesser l'interdiction professionnelle visée (252).

La Cour se prononce trois fois au sujet de la réglementation en matière de circulation routière, en ce qui concerne les règles relatives à la charge de la preuve (253), les dispositions concernant le paiement de l'amende par la partie civilement responsable (254), et un décret flamand relatif aux dégâts commis au revêtement routier. A cette occasion, la Cour rappelle l'importance de la règle « *non bis in idem* », considérant que c'est au juge du fait

(252) Arrêts n° 38/2000 et n° 40/2000 cités. Voy. aussi l'arrêt n° 41/2000 cité qui énonce les mêmes principes au sujet de la loi du 28 décembre 1983 sur le débit de boissons spiritueuses et sur la taxe de patente.

(253) Arrêt n° 27/2000 du 21 mars 2000.

(254) Arrêt n° 70/2000 cité.

qu'il appartiendra d'éviter que cette règle ne soit violée, soit, suivant l'espèce, en appliquant l'article 65 du Code pénal, soit en déclarant l'action publique éteinte en cas de condamnation antérieure pour les mêmes faits, qualifiés différemment (255).

L'article 195 du Code d'instruction criminelle qui concerne la motivation des peines fait l'objet d'une déclaration de constitutionnalité, de même que l'article 248 du même code, qui établit une différence de traitement entre le ministère public et la partie civile relativement à la compétence de solliciter la réouverture d'une instruction clôturée par un non-lieu (256).

Enfin, la Cour confirme son rejet de la demande de suspension (257) en matière de suspension du délai de prescription de l'action publique (258), ainsi que sa jurisprudence antérieure au sujet des particularités de la procédure pénale miliaire (259).

c) *Droit judiciaire et procédure civile*

Saisie d'un recours portant sur la nouvelle procédure de règlement collectif de dettes, la Cour annule l'article 1675/8 du Code judiciaire, dans la mesure où il permet la levée du secret professionnel de l'avocat de la personne qui a demandé et obtenu l'application d'un plan de règlement collectif de ses dettes. La mesure est pertinente pour atteindre l'objectif poursuivi, à savoir assurer la transparence patrimoniale du débiteur, mais ne saurait lui être jugée proportionnée, compte tenu de l'ampleur de l'atteinte à la garantie que représente, pour le débiteur et pour son avocat, le secret professionnel de celui-ci (260).

En matière de saisies, l'article 1410, § 2, du Code judiciaire viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il déclare insaisissables, sans aucune distinction selon les bénéficiaires, les sommes visées en son 1^o, à savoir les sommes qui doivent être payées dans le cadre de la législation sur l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités. L'inconstitutionnalité constatée vise l'interprétation de cette disposition dans laquelle l'insaisissabilité profiterait non seulement, selon l'objectif du législateur, aux personnes ayant besoin de soins médicaux, mais aussi au dispensateur de soins indépendant, dans le cadre du système du tiers-payant (261).

En ce qui concerne les possibilités d'appel dans le cadre de procédures en cession de rémunération, la Cour considère que le législateur, « qui a élaboré

(255) Arrêt n° 127/2000 cité.

(256) Arrêt n° 12/2000 cité.

(257) Arrêt n° 91/99 du 15 juillet 1999.

(258) Arrêt n° 7/2000 cité.

(259) Arrêt n° 101/2000 cité. Voy. l'arrêt n° 115/99 du 10 novembre 1999.

(260) Arrêt n° 46/2000 cité.

(261) Arrêt n° 15/2000 cité.

au chapitre VI de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, un système qui protège efficacement tant les intérêts des débiteurs que ceux des créanciers a pu, sans violer le principe d'égalité, décider que les jugements rendus par le juge de paix dans le cadre d'une procédure de validation de la cession ne devaient pas être susceptibles d'appel » (262).

Invitée par une juridiction à procéder à la comparaison, en ce qui concerne l'exigence de signature, entre la requête contradictoire introductive d'instance (art. 1034 *bis* à 1034 *quinquies* du Code judiciaire) et la requête introductive d'appel (art. 1056 et 1057), la Cour considère que la différence de traitement en cause est susceptible de justification (263).

Pour le surplus, deux arrêts ont trait à l'organisation judiciaire (264).

d) *Droit fiscal*

Outre les arrêts concernant la loi générale sur les douanes et accises, la Cour est à nouveau saisie de plusieurs recours et questions portant sur la fiscalité. C'est l'occasion pour elle d'énoncer ou de rappeler certains principes généraux propres à cette branche du droit. « L'article 170 de la Constitution n'a pas pour portée d'interdire qu'il soit établi un impôt au profit d'un organisme public. Cette disposition règle la répartition des compétences en matière fiscale aussi bien entre l'Etat, les communautés, les régions et les administrations locales qu'entre les pouvoirs législatifs et les pouvoirs exécutifs, en réservant aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la décision d'établir une imposition et la fixation des éléments essentiels de celle-ci ». « L'article 171 institue une tutelle et un contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Cette disposition implique que le pouvoir exécutif ne peut percevoir les impositions réglées par une loi ou en vertu de celle-ci qu'après y avoir été habilité par le pouvoir législatif, dans une loi budgétaire ou une loi de financement. L'habilitation, qui vaut pour un seul exercice fiscal et doit dès lors être renouvelée chaque année, porte donc uniquement sur le caractère exécutoire à conférer à un règlement élaboré à un autre niveau » (265). Une règle de droit fiscal ne peut être qualifiée de rétroactive que si elle s'applique à des situations dont les conditions de taxation étaient définitivement terminées au moment où elle entre en vigueur (266).

(262) Arrêt n° 24/2000 cité.

(263) Arrêt n° 58/2000 cité.

(264) Arrêts n° 62/2000 et n° 130/2000 cités.

(265) Arrêt n° 17/2000 cité. Concernant les délégations au pouvoir exécutif par le biais de l'utilisation des pouvoirs spéciaux, voy. aussi l'arrêt n° 32/2000 cité.

(266) Arrêt n° 115/2000 cité.

Les dispositions fiscales relatives à l'impôt des sociétés font l'objet de deux arrêts, l'un concernant les déductions pour investissement (267), l'autre relatif au précompte mobilier libératoire et le taux réduit (268). La Cour examine encore les dispositions relatives à la taxation des commissions secrètes dans leur application aux personnes morales qui ne sont pas des sociétés, et considère qu'elles ont des effets disproportionnés lorsque l'absence de communication des fiches à l'administration n'est due qu'à une négligence, et qu'elle n'a pas empêché la taxation des sommes en cause dans le chef des bénéficiaires (269).

Les articles 49 et 53, 1° du Code des impôts sur les revenus sont jugés discriminatoires en ce que les charges et dépenses nécessitées par une activité professionnelle antérieure mais supportées postérieurement à la cessation de celle-ci ne sont pas déductibles (270).

Plusieurs dispositions du décret de la Région wallonne du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés sont jugées justifiées par la Cour, sauf dans la mesure où la taxe pourrait frapper des personnes ayant un droit de propriété ou d'autres droits réels sur des immeubles inoccupés et bien entretenus dont l'inoccupation est due à des raisons indépendantes de leur volonté (271).

Enfin, la Cour rejette un recours dirigé contre la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale et la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale (272), juge que la différence de traitement entre les entreprises commerciales de construction et les organismes sociaux en ce qui concerne le taux de T.V.A. est raisonnablement justifiée (273), et confirme sa jurisprudence antérieure en matière d'expertise de contrôle en vue de la fixation des droits d'enregistrement lors de la vente de biens immobiliers (274).

e) *Droit civil*

A l'instar du droit social, le droit de la famille est régulièrement mis en question par des couples non mariés qui soulèvent l'une ou l'autre questions de constitutionnalité relatives aux différences de traitement instaurées par la législation selon le critère de l'état civil. Dans le domaine de l'adoption simple, la Cour a eu à répondre à la question de savoir si le législateur n'au-

(267) Arrêt n° 5/2000 cité, il s'agit des règles applicables aux exercices d'imposition 1983-1984.

(268) Arrêt n° 33/2000 cité, il s'agit des règles applicables avant l'exercice d'imposition 1991.

(269) Arrêt n° 44/2000 cité.

(270) Arrêt n° 75/2000 du 21 juin 2000.

(271) Arrêt n° 67/2000 cité.

(272) Arrêt n° 114/2000 cité.

(273) Arrêt n° 133/2000 cité.

(274) Arrêt n° 79/2000 du 21 juin 2000. Voy. aussi l'arrêt n° 132/99 du 7 décembre 1999.

rait pas dû, en ce qui concerne les adoptés, étendre au concubinage un des effets qu'il a attribués au mariage, à savoir le maintien de l'autorité parentale du parent biologique lorsque son enfant est adopté par son conjoint. La Cour considère à cette occasion que « le législateur pouvait raisonnablement apporter, en considération d'une forme institutionnalisée de vie commune durable, une exception à ce qu'il a pu concevoir comme l'incidence normale de l'adoption simple par un seul sur l'autorité parentale. Etant donné les effets légaux du mariage, il pouvait à cet égard privilégier cette institution par rapport au concubinage » (275). Par contre, interrogée au sujet des effets de l'adoption plénière d'un enfant par le compagnon de son auteur biologique, la Cour a étendu à cette situation la solution qu'elle avait par le passé donnée à la même question dans l'hypothèse où l'auteur biologique et le parent adoptant étaient mariés (276). Elle examine en effet la question de savoir si « en rompant le lien de l'enfant avec sa mère, même dans l'hypothèse où l'adoptant forme une famille de fait avec celle-ci, le législateur a pris une mesure raisonnablement justifiée ». Elle conclut de son analyse que « l'article 370, § 1^{er}, alinéa 2 du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas de maintenir un lien juridique entre l'enfant qui fait l'objet d'une adoption plénière et sa mère lorsqu'il est adopté par l'homme qui forme avec elle une famille de fait » (277).

En matière de filiation, la Cour dit pour droit que l'article 332, alinéa 4, du Code civil, qui empêche le mari de la mère de contester sa paternité après l'écoulement d'un délai de forclusion d'un an ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou combinés avec l'article 3, § 1^{er}, de la Convention sur les droits de l'enfant, même dans l'hypothèse où le mari prend connaissance des circonstances de la conception de l'enfant après l'écoulement de quelques années. Le législateur a pu estimer que l'homme, en se mariant, accepte d'être considéré, en principe, comme le père de tout enfant que sa femme aura. Compte tenu de l'objectif du législateur, à savoir de protéger la paix des familles et de donner la priorité aux intérêts de l'enfant, il n'apparaît pas comme déraisonnable qu'il n'ait voulu accorder au mari qu'un court délai pour intenter l'action en contestation de paternité (278). Par contre, la différence de traitement créée par l'article 320, 4^o, du Code civil quant à la possibilité de substitution de la paternité biologique à la paternité légale suivant que le divorce est obtenu pour cause de séparation de fait ou pour cause déterminée, ou qu'il s'agit d'un divorce par consentement mutuel viole les articles 10 et 11 de la Constitution car le critère retenu, à savoir le mode de divorce, ne présente pas de lien de pertinence avec les objectifs poursuivis. La Cour

(275) Arrêt n° 49/2000 cité.

(276) Arrêt n° 67/97 du...

(277) Arrêt n° 53/2000 cité.

(278) Arrêt n° 138/2000 cité.



constate en outre que lorsque le divorce est prononcé, le noyau familial disparaît et qu'il n'y a donc plus, dans aucune hypothèse, de paix des familles à protéger (279).

En ce qui concerne les conséquences patrimoniales du divorce, la Cour se penche sur la différence de traitement entre débiteurs d'une pension alimentaire accordée suite à un divorce, suivant qu'il a été obtenu sur la base de l'article 232, alinéa 1^{er} (divorce pour séparation de fait de plus de cinq ans) ou des articles 229 et 231 (divorce pour cause déterminée) du Code civil, différence créée par les articles 301, § 4 et 307*bis* du même Code quant au plafond du tiers des revenus de l'époux débiteur applicable dans le second cas et pas dans le premier. La Cour expose que « même si le législateur a pu estimer que, dans la majorité des cas, c'est l'époux qui a opéré la séparation de fait qui demande le divorce sur la base de l'article 232, alinéa 1^{er}, il ne s'ensuit pas qu'il soit justifié d'accorder à l'époux auquel un divorce serait imposé sur cette base une protection matérielle plus large que celle qui est prévue pour l'époux qui obtient le divorce pour manquements établis aux obligations du mariage. (...) Il est par conséquent disproportionné que le montant de leur pension ne reste pas limité comme il l'est dans l'autre cas, ce qui revient à traiter plus favorablement l'auteur d'une faute prouvée que l'auteur d'une faute seulement présumée » (280).

Pour le surplus, un arrêt concernant la responsabilité du preneur en cas d'incendie du bien loué (281) et un arrêt concernant l'intervention du fonds commun de garantie lors d'un accident de roulage pour lequel il n'a pas pu être établi lequel des conducteurs impliqués est responsable (282) retiendront l'intérêt des civilistes intéressés par ces matières.

f) *Droit public et administratif*

La technique dite de la confirmation législative est une fois encore mise en cause. La Cour rejette le recours en annulation introduit contre la loi de confirmation (283).

Le contentieux électoral fait également l'objet de plusieurs arrêts.

A l'occasion d'une question préjudicielle concernant l'article 4*bis* de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, la Cour a jugé que « relève des principes de base de la structure démocratique de l'Etat, la règle selon laquelle les chambres législatives élues disposent, dans l'exercice de leur mission, de l'indépendance la plus large possible. Cette indépendance s'exprime, entre autres, dans le contrôle qu'elles

(279) Arrêt n° 61/2000 cité.

(280) Arrêt n° 48/2000 cité.

(281) Arrêt n° 82/2000 cité.

(282) Arrêt n° 96/2000 du 20 septembre 2000.

(283) Arrêt n° 63/2000 cité.

exercent elles-mêmes sur leurs membres, aussi bien pour ce qui concerne la validité du mandat que pour ce qui est de la manière dont celui-ci s'acquiert par voie d'élections. L'article 48 de la Constitution est une application de ce principe de base » (284).

Toujours en matière électorale, la Cour a relevé qu'en ce qu'il prévoyait que, désormais, seules les formations politiques représentées dans l'une ou l'autre Chambre par au moins deux parlementaires peuvent déposer une demande de protection du sigle qu'elles envisagent de mentionner dans l'acte de présentation des candidatures, le législateur entendait éviter la protection de listes fantaisistes ; cet objectif n'apparaissait toutefois pas suffisant si ne s'y ajoutait celui consistant à protéger des listes bénéficiant d'un minimum de représentativité. La loi en cause ne porte pas atteinte au droit qu'ont les formations politiques de se présenter sous le sigle de leur choix. En outre, la compétition pouvant exister au moment des élections et la plus grande diligence imposée aux partis pour obtenir la protection de leurs sigles ne constituent pas des inconvénients tels qu'ils porteraient atteinte à la substance même du droit d'être élu (285).

Quant au droit de vote et à celui d'être élu, « c'est au Constituant et au législateur qu'il appartient de décider si et à quelles conditions les Belges établis à l'étranger peuvent exercer leur droit d'élire et leur droit d'être élu, dont on trouve également l'expression, notamment, dans l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ». Il apparaît justifié de prévoir des formalités plus strictes pour les Belges établis à l'étranger, lorsqu'ils souhaitent prendre part aux élections, que celles auxquelles sont soumis les Belges ayant leur résidence en Belgique (286).

La fonction publique occupe également une large part du contentieux.

L'arrêt n° 78/2000 (287) rappelle que l'autorité fédérale dispose, sur la base de l'article 87, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, d'une habilitation large à énoncer les principes généraux applicables à l'ensemble de la fonction publique communautaire et régionale. Les règles énoncées en vertu de cette habilitation doivent toutefois permettre une gestion du personnel compatible avec les nécessités résultant du cadre concurrentiel dans lequel certaines entreprises publiques doivent exercer leurs compétences.

Un arrêt rendu sur question préjudicielle se penche également sur les relations entre les autorités publiques et les syndicats admis à siéger dans les structures de concertation et de négociations permanentes (288).

(284) Arrêt n° 20/2000 cité.

(285) Arrêt n° 43/2000 cité.

(286) Arrêt n° 100/2000 cité. A propos d'une autre disposition de la même loi, toujours en matière électorale, voy. égal. l'arrêt n° 81/2000 cité.

(287) Arrêt n° 78/2000 cité.

(288) Arrêt n° 139/2000 cité.

Deux questions préjudicielles sont posées à propos du statut des militaires. La première amène la Cour à comparer la différence de traitement qui est établie avec les autres agents publics, en ce qui concerne l'obligation pour l'Etat de faire une offre transactionnelle avant d'engager une action en responsabilité fondée sur l'article 92 de la loi du 20 mai 1994 relative aux statuts du personnel militaire.

La seconde question porte sur une différence de traitement faite entre les musiciens militaires de carrière et les sous-officiers du cadre actif (289).

Le statut des membres du service de la police intégré retient, cette année encore, l'attention.

L'exigence d'une discussion préalable avec l'autorité compétente, à laquelle est subordonné l'exercice du droit de grève par les policiers, ne les empêche nullement de prendre part à une grève interprofessionnelle. Une telle discussion peut, en effet, avoir lieu avant cette grève (290).

Toujours à propos du service de police intégré, un arrêt a été prononcé sur l'interdiction de démarchage portée par l'article 17 de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police. Lorsque le législateur prend des mesures à l'égard de certaines catégories d'associations en vue d'assurer la neutralité et l'impartialité d'un service public déterminé, juger discriminatoire pareille façon d'agir reviendrait à utiliser le principe d'égalité pour s'opposer à tout changement qui ne se réaliserait que par étapes (291).

« Pour ce qui est des autres catégories du personnel des pouvoirs publics, même le personnel investi d'une forme particulière de pouvoir de police, il convient d'observer que (...) le service spécifique de maintien de l'ordre du personnel de police, qui implique un rapport d'autorité particulier et un contact permanent avec les citoyens, peut être considéré comme étant tel que les agents de police, lorsqu'ils se livrent à des pratiques de démarchage en tant que membres d'organisations syndicales du personnel de police, s'exposent à un risque accru d'abus de pouvoir et d'atteinte à leur neutralité et leur impartialité ». Cette règle vaut aussi bien pour le personnel qui appartient au cadre opérationnel des services de police que celui qui appartient au cadre logistique et administratif (292).

Par un arrêt n° 91/2000, la Cour se prononce sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi qui organise l'intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la gendarmerie, plus particulièrement en ce qui concerne la création d'une

(289) Arrêt n° 118/2000 cité.

(290) Arrêt n° 42/2000 cité.

(291) Arrêt n° 104/2000 cité.

(292) Arrêt n° 104/2000 cité.

catégorie de personnel à compétence de police spéciale au sein du corps opérationnel de la gendarmerie (293).

Enfin, le statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, tel qu'il était réglé par la loi du 27 décembre 1973, est également soumis à l'examen de la Cour. Celle-ci se prononce sur l'intervention du conseil d'enquête dans les procédures disciplinaires engagées à l'encontre du personnel de la gendarmerie. La différence de traitement entre la procédure disciplinaire applicable au cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et celle applicable aux autres agents de la fonction publique repose sur un critère objectif et est justifiée par le rôle d'organe régulateur qu'exerce le conseil d'enquête face à la multitude de chefs de corps qui, en raison du caractère propre de la gendarmerie et de sa mission, sont appelées à établir des propositions de sanctions disciplinaires (294).

Le contentieux administratif fait lui aussi l'objet de plusieurs décisions de la Cour. Trois arrêts sont rendus à propos de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. La Cour maintient sa jurisprudence en ce qui concerne l'absence d'intérêt qui est constatée dans le chef de la partie requérante, lorsque celle-ci n'a pas déposé, dans les délais qui lui sont impartis, un mémoire en réplique ou un mémoire ampliatif, par rapport à la situation de la partie défenderesse lorsque celle-ci reste en défaut de transmettre son mémoire en réponse. La mesure, qui vise à réduire la durée de la procédure et, partant, l'arriéré judiciaire, n'est manifestement pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur (295).

Certes aucune sanction n'est prévue pour la méconnaissance des délais imposés au Conseil d'Etat et à l'auditorat par l'article 14bis de l'arrêté de Régent. La discrimination invoquée est tirée d'une comparaison de catégories qui ne sont pas suffisamment comparables puisque, contrairement aux requérants devant le Conseil d'Etat, cette juridiction et l'auditorat ne sont en rien parties au litige (296).

Trois arrêts sont prononcés en matière d'urbanisme et aménagement du territoire.

Par un premier arrêt, la Cour rejette le recours en annulation introduit contre l'article 2 du décret du 23 juillet 1998 portant modification du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. Cet article entendait maintenir en application les schémas directeurs adoptés avant le 1^{er} mars 1998. Elle

(293) Arrêt n° 91/2000 cité.

(294) Arrêt n° 123/2000 cité.

(295) Arrêts n° 4/2000 cité et n° 72/2000 du 14 juin 2000.

(296) Arrêt n° 50/2000 cité.



annule, en revanche, l'article 4 du même décret, relatif aux zones d'extension mises en œuvre (297).

Un deuxième arrêt rejette le recours en annulation introduit contre plusieurs dispositions d'un décret de la Communauté flamande du 18 mai 1999 fixant l'indemnisation des dommages résultant d'une planification spatiale et établissant une taxe forfaitaire sur les bénéfices tirés de cette planification (298).

Dans un troisième arrêt, rendu sur question préjudicielle cette fois, la Cour constate que l'application de plusieurs dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, en tant qu'elles prévoient qu'un permis de bâtir sollicité par une commune est délivré par le collège des bourgmestre et échevins, organe de cette commune, est entourée de garanties de bonne administration et ne violent dès lors pas les articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément ou combinés avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (299).

Par un arrêt n° 13/2000, la Cour consacre la constitutionnalité de la différence de traitement établie, par voie décrétole, entre les radios privées distribuées par câbles et les radios privées distribuées par voie hertzienne, en ce qui concerne la portée d'émission (300).

Par un arrêt n° 32/2000, la Cour rejette le recours en annulation introduit contre plusieurs articles de la loi du 8 décembre 1998 portant des dispositions diverses relatives au financement de l'institut d'expertise vétérinaire (301).

La Cour considère encore, dans un autre arrêt, que le législateur décrétole pouvait raisonnablement considérer que dès l'instant où les provinces d'Anvers et de Flandre orientale bénéficiaient de recettes supplémentaires, elles se trouvaient dans une situation financière qui pouvait justifier une adaptation de la dotation qu'elles reçoivent du Fonds des provinces (302).

g) *Droit des étrangers*

A nouveau saisie d'une question préjudicielle portant sur l'octroi de l'aide sociale à un étranger ayant reçu un ordre définitif de quitter le territoire (article 57, § 2, 3^e et 4^e alinéas de la loi organique des C.P.A.S.), la Cour complète sa jurisprudence antérieure. Cette fois, la question concernait la catégorie des étrangers pour lesquels une demande d'asile doit être exami-

(297) Arrêt n° 63/2000 cité.

(298) Arrêt n° 86/2000 cité.

(299) Arrêt n° 90/2000 cité.

(300) Arrêt n° 13/2000 cité.

(301) Arrêt n° 32/2000 cité.

(302) Arrêt n° 93/2000 du 13 juillet 2000.

née par un autre Etat membre des Communautés européennes, conformément à la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande du 15 juin 1990. La Cour considère dans cette hypothèse que « contrairement au cas d'une reconduite vers le pays où le demandeur d'asile affirme courir un danger pour son existence, sa liberté ou son intégrité physique, il n'y a pas de danger, si un demandeur d'asile provenant d'un pays tiers est transféré dans un autre Etat membre de l'Union européenne, qu'il y soit persécuté au sens de la Convention de Genève. (...) Il ne peut prétendre simultanément, en plus des prétentions qu'il peut faire valoir dans cet Etat membre compétent, à un droit à une aide sociale garanti par la Constitution en Belgique. Dès lors qu'il s'agit d'Etats membres de l'Union européenne qui sont tous parties à la Convention européenne des droits de l'homme, il peut être postulé que les droits fondamentaux des intéressés n'y seront pas violés, ou du moins que les intéressés y disposeront des possibilités de recours nécessaires, si tel devait être le cas » (303).

Par ailleurs, la Cour juge constitutionnelle la distinction effectuée, dans la loi sur l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, en ce qui concerne le bénéfice de l'aide, entre les victimes de nationalité étrangère résidant en Belgique de manière légale et celles qui résident dans le Royaume de manière illégale. Il en va de même dans la situation spécifique des victimes de la traite des êtres humains entrées en Belgique dans l'illégalité, même lorsque leurs situations administratives ont été régularisées par la suite (304).

h) *Droit économique*

Deux aspects du droit de la faillite font l'objet de procédures. L'article 82 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, qui organise les conséquences de la déclaration d'excusabilité du failli, est mis en cause à deux niveaux. D'une part, la juridiction *a quo* interroge la Cour sur sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il ne s'applique qu'aux personnes qui ont la qualité de commerçant. La Cour répond que le législateur a prévu une procédure distincte pour les non-commerçants, à savoir la procédure en règlement collectif de dettes. Le mécanisme institué par cette dernière, sans être en tous points identique à celui de l'excusabilité, aboutit, dans une certaine mesure, à une remise de dettes. Le législateur pouvait, sans violer le principe d'égalité, organiser une procédure de remise de dettes spécifique pour les commerçants. D'autre part, la juridiction *a quo* soulève la question de l'éventuelle rupture du principe d'égalité devant l'impôt, dès lors que la disposition en cause permet la remise totale

(303) Arrêt n° 57/2000 du 17 mai 2000.

(304) Arrêt n° 131/2000 cité.



des dettes du failli déclaré excusable, y compris ses dettes fiscales. La Cour considère que l'article 172 de la Constitution n'interdit pas d'attacher dans la loi-même la conséquence d'une remise de dette fiscale à une déclaration d'excusabilité (305). Par ailleurs, saisie d'une question concernant les interdictions faites aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités (A.R. n° 22 du 24 octobre 1934), la Cour considère que si les dispositions en cause sont interprétées de façon à ce que les interdictions en cause ne soient pas automatiques et soient limitées dans le temps, elles résistent au contrôle de constitutionnalité (306).

La loi sur le règlement collectif de dettes fait aussi l'objet du contrôle de la Cour dans la mesure où elle prévoit que le Fonds de traitement du surendettement qu'elle crée est financé par les organismes de crédit et entreprises de prêts hypothécaires. Contrairement à tous les autres créanciers d'une personne qui ne peuvent faire supporter par leurs autres débiteurs le risque d'insolvabilité d'un seul d'entre eux, ces organismes et entreprises imposent à l'ensemble de leurs débiteurs des charges et taux d'intérêt qui couvrent notamment le risque d'insolvabilité et les frais de récupération de l'ensemble de leurs créances. Ils recourent, comme professionnels, à des techniques de publicité commerciale dont l'objectif est, par nature, d'encourager les consommateurs en quête d'une ouverture de crédit ou d'un prêt. La mesure est donc justifiée (307).

Le financement de l'institut d'expertise vétérinaire par un droit perçu par animal abattu fait l'objet d'un arrêt technique dans lequel la Cour se livre à une analyse des critères utilisés par le législateur, pour conclure au rejet du recours (308).

La loi du 8 juillet 1977 sur les brevets fait l'objet du contrôle de la Cour dans la mesure où elle impose la traduction des brevets européens en vue de garantir la bonne information des tiers. La Cour estime que cette mesure n'impose pas aux titulaires des brevets concernés une charge disproportionnée (309).

La loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses fait l'objet de deux recours en annulation. Le premier, portant sur l'article 43, § 4, 2° qui introduit une différence de traitement, en ce qui concerne leurs tâches respectives, entre les réviseurs d'entreprise et les experts comptables externes, est rejeté. Reconnaisant qu'un rapprochement peut être fait entre les professions, la Cour estime toutefois que la répartition des tâches entre les deux groupes profes-

(305) Arrêt n° 132/2000 cité.

(306) Arrêt n° 77/2000 cité.

(307) Arrêt n° 22/2000 cité.

(308) Arrêt n° 32/2000 cité. Voy. aussi l'arrêt n° 17/2000 cité.

(309) Arrêt n° 69/2000 cité.

sionnels n'est pas manifestement déraisonnable, notamment en ce qui concerne l'estimation de la valeur des options sur actions (310).

La Cour rejette aussi le recours portant sur l'article 60, qui dispense les entreprises d'économie sociale d'insertion qui souhaitent obtenir une agréation comme entrepreneurs de la condition d'être inscrites au registre de commerce (311).

Enfin, la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs fait l'objet de plusieurs recours en annulation et demandes de suspension, en ce qu'elle limite le nombre de salles de jeux automatiques, qu'elle organise un contrôle des autorités communales sur elles, qu'elle interdit de cumuler certaines licences, qu'elle interdit l'usage de jeux de hasards dans certains établissements comme les débits de boissons, qu'elle interdit l'accès de ces établissements aux jeunes de moins de 21 ans et qu'elle interdit l'installation de distributeurs de billets de banque dans ces établissements. Plusieurs arrêts rejettent les demandes de suspension, considérant pour l'essentiel que les moyens avancés ne sont pas sérieux (312).

i) *Protection de la jeunesse*

Est justifiée la mesure, contenue dans le décret de la Communauté française du 6 avril 1998, qui permet aux autorités judiciaires, dans une phase non juridictionnelle de l'aide à la jeunesse, de ne transmettre qu'au directeur et au conseiller à l'aide à la jeunesse certaines pièces d'un dossier et ce, en raison de leur caractère troublant, choquant ou dangereux (313). Par ailleurs, en organisant un droit spécifique de la protection de la jeunesse, doté d'une procédure judiciaire propre, le législateur a choisi de soustraire en règle générale le mineur d'âge au Code pénal et au Code d'instruction criminelle. Lorsqu'un mineur a commis un fait qualifié de délit, les tribunaux de la jeunesse ne peuvent imposer que des mesures, au sens strict du terme. Il découle de ces particularités que, par exemple, l'absence de collégialité au sein des juridictions de la jeunesse est compensée par les garanties prévues par le législateur au profit des mineurs pour ce qui est de la composition, de la procédure et des mesures appropriées qui peuvent être prises par les juridictions concernées (314).

(310) Arrêt n° 97/2000 cité.

(311) Arrêt n° 122/2000 cité.

(312) Arrêts n° 52/2000, n° 74/2000, n° 88/2000 et n° 113/2000 cités.

(313) Arrêt n° 21/2000 cité.

(314) Arrêt n° 112/2000 cité.

C. — *Les autres droits et libertés*1. *Le droit à un juge et aux garanties juridictionnelles*

De nombreux arrêts consacrent le droit d'accès à un juge.

Le souci du législateur de concilier, d'une part, l'obligation faite au contribuable d'épuiser le recours administratif avant de pouvoir s'adresser au juge, avec, d'autre part, l'accès au juge, pouvait justifier que le contribuable ne puisse introduire une action juridictionnelle qu'au plus tôt six mois après la date de réception du recours administratif s'il n'a pas été statué sur ce recours (315). Cette règle, qui s'applique aux impôts de l'Etat, en vertu de l'article 366 du C.I.R. 1992, ne fixe pas de délai obligatoire dans lequel l'autorité administrative serait tenue de statuer sur la réclamation, ni ne prévoit de sanction pour l'absence d'une telle décision.

En matière d'impositions communales et provinciales, en revanche, la réclamation est réputée fondée à défaut de décision. Il n'est pas fixé explicitement de délai dans lequel l'autorité administrative est tenue de statuer. La disposition selon laquelle la réclamation est réputée fondée en cas d'absence de décision est sans aucune portée pratique et le contribuable peut, comme en matière d'impôts d'Etat, s'adresser, après six mois, au tribunal compétent. Il n'existe donc aucune différence de traitement entre les contribuables, selon qu'ils sont soumis aux impositions communales et provinciales ou aux impôts de l'Etat.

La décision d'infliger une amende administrative prise par des fonctionnaires régionaux et celle rendue par le Gouvernement régional, sur appel administratif contre la première décision, constituent des actes administratifs soumis au contrôle de la section d'administration du Conseil d'Etat, de même qu'à celui des juridictions judiciaires, par le biais de l'article 159 de la Constitution (316). Ces juridictions satisfont aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La Cour a rejeté les requêtes en suspension introduites contre l'article 34 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en constatant, d'une part, que les requérants disposaient des garanties juridictionnelles adéquates vis-à-vis des décisions prises par l'autorité compétente et, d'autre part, que le pouvoir discrétionnaire de la commune concernant la convention à conclure pour l'exploitation d'un établissement de jeux de hasard de classe II

(315) Arrêt n° 114/2000 cité.

(316) Arrêt n° 127/2000 cité.

demeurait soumis aux règles de la tutelle et que ses décisions ou son refus étaient attaquables devant les juridictions (317).

Enfin, en matière de droit des étrangers, la Cour a jugé que le transfert d'un demandeur d'asile d'un Etat membre de l'Union européenne vers un autre Etat membre ne porte pas atteinte à son droit à un recours juridictionnel effectif, dès lors que le Conseil d'Etat demeure compétent pour statuer sur les recours du demandeur d'asile, même si celui-ci doit quitter le territoire en vue de se présenter aux autorités de l'Etat membre compétent (318).

Toujours à propos du droit d'accès au juge, la Cour s'est à nouveau penchée sur les problèmes que peut engendrer la rétroactivité des dispositions législatives. Elle rappelle, une fois encore, que « la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère, en outre, que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous » (319).

De même, les dispositions qui ont un effet rétroactif « ne peuvent en aucun cas aboutir à mettre en cause des décisions judiciaires passées en force de chose jugée. Si elles poursuivaient un tel objectif, elles violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles priveraient une catégorie de personnes du bénéfice de décisions judiciaires devenues définitives, ce qu'aucune circonstance ne pourrait justifier » (320).

Dans un arrêt n° 103/2000, la Cour constate que les dispositions contestées ont été remplacées par une loi ultérieure. Elle examine toutefois le fond des recours, les requérants faisant preuve d'un intérêt suffisant compte tenu de ce qu'ils ont droit à ce que leur litige puisse être tranché malgré le procédé législatif consistant à remplacer, avec effet rétroactif, une disposition attaquée par une autre de même teneur (321).

(317) Arrêts n° 52/2000, n° 74/2000 et n° 113/2000 cités.

(318) Arrêt n° 57/2000 cité.

(319) Arrêts n° 17/200, n° 36/2000 et n° 128/2000 cités.

(320) Arrêt n° 17/2000 cité.

(321) Arrêt n° 103/2000 cité. Pour d'autres arrêts relatifs au droit d'accès à un juge, dans le contentieux administratif, voyez l'arrêt n° 72/2000 cité *supra*.



Quant à la technique de la confirmation législative, la Cour a considéré qu'il n'était pas contraire aux principes de l'égalité et de la non-discrimination de maintenir en vigueur des schémas directeurs établis par des conseils communaux, dès lors qu'il s'agissait d'assurer la sécurité juridique, et non de valider des schémas illégaux (322).

L'article 6, 1° de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit d'accès au juge lorsque sont contestés des droits et obligations de caractère civil, et ce droit doit être assuré sans discrimination, en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution.

En tant qu'il concerne l'action publique, le même article 6, 1° de la Convention européenne des droits de l'homme tend à protéger celui contre qui une poursuite pénale est exercée et non celui qui prétend avoir été lésé par une infraction (323).

Quant à la présomption d'innocence, consacrée par l'article 6, 2° de la Convention, il n'y est pas porté atteinte, de manière injustifiée, lorsque le législateur présume que l'infraction commise au moyen d'un véhicule automobile a normalement pour auteur la personne qui a fait immatriculer ce véhicule à son nom (324). La preuve contraire « par tout moyen de droit » peut, en effet, être rapportée par la personne qui a demandé l'immatriculation, du fait qu'elle n'est pas l'auteur de l'infraction mise à sa charge.

Dans le même sens, la Cour considère, à propos des droits de la défense, que la force probante qui est attachée aux procès-verbaux dressés pour un délit relatif aux douanes et accises laisse suffisamment de garanties aux personnes à charge desquelles ces procès sont établis. Cette valeur probante légale particulière ne concerne que les éléments matériels qui ont pu être constatés personnellement par le verbalisant. Il est permis d'en apporter la preuve contraire. Les articles 267 à 271 de la loi générale sur les douanes et accises prévoient, en outre, que les procès-verbaux doivent être dressés par au moins deux personnes qualifiées à cet effet et que les prévenus reçoivent les notifications nécessaires en sorte que les droits de la défense sont respectés (325).

Les droits de la défense sont garantis à suffisance par la procédure instituée devant le conseil d'enquête, dans le cadre du régime disciplinaire applicable au personnel du corps opérationnel de la gendarmerie (326).

D'autres garanties juridictionnelles retiennent encore l'attention.

(322) Arrêt n° 63/2000 cité.

(323) Arrêt n° 12/2000 cité.

(324) Arrêt n° 27/2000 cité.

(325) Arrêts n° 40/2000, n° 73/2000, n° 83/2000, n° 95/2000 et n° 141/2000 cités.

(326) Arrêt n° 123/2000 cité.



Il en est ainsi du caractère contradictoire de la procédure (327), du droit à être jugé par un magistrat indépendant et impartial (328) et du principe de l'égalité des armes (329). Ce dernier principe ne trouve pas à s'appliquer entre les avocats et les personnes intéressées d'une part, et le directeur ou le conseiller à l'aide à la jeunesse, d'autre part, lorsqu'on se situe dans une phase non juridictionnelle de l'aide aux jeunes en difficulté (330).

Quant au respect du délai raisonnable, la Cour rappelle une jurisprudence antérieure, selon laquelle « la mesure qui fait de l'introduction de l'action publique devant la juridiction de jugement une nouvelle cause de suspension de la prescription de cette action suppose, pour être appliquée conformément au droit, reconnu à toute personne et garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, à ce que sa cause soit entendue, que le juge vérifie, en tenant compte des circonstances de la cause et notamment de la complexité de l'affaire, de la conduite du requérant et du comportement des autorités compétentes, si le délai raisonnable n'a pas été dépassé dans une affaire déterminée. Ce pouvoir du juge s'exerce vis-à-vis de tous les justiciables, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent » (331).

2. *La liberté des opinions*

Le droit à la liberté d'expression n'est pas absolu. L'article 10.1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma, ou de télévision, à un régime d'autorisations. Les Etats peuvent également réglementer, par un système de licences, l'organisation de la radiodiffusion sur leur territoire, en particulier ses aspects techniques. Ainsi, le système qui réserve la radiodiffusion nationale et régionale par voie hertzienne dans la Communauté flamande au service public de radiodiffusion et la radiodiffusion locale et d'agglomération à l'initiative privée, peut contribuer à la qualité et à la diversité des émissions radiophoniques et cadre avec le prescrit de l'article 10.1 précité. Il peut, en outre, être admis que l'interdiction de radios privées nationales ou régionales émettant par voie hertzienne, réponde à une nécessité sociale impérieuse, dès lors qu'il apparaît que les fréquences disponibles sont limitées et que l'accès des radios privées à ces fréquences impliquerait leur réorganisation et des investissements trop coûteux (332).

(327) Arrêts n° 11/2000, n° 38/2000, n° 40/2000 et n° 77/2000 cités, et n° 119/2000 du 16 novembre 2000.

(328) Arrêts n° 40/2000, n° 73/2000, n° 83/2000, n° 95/2000 et n° 141/2000 cités.

(329) Arrêt n° 11/2000 cité.

(330) Arrêt n° 21/2000 cité. Cet arrêt fait aussi une application marginale du droit à la vie privée et familiale garanti par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Voy. aussi l'arrêt n° 112/2000, cité.

(331) Arrêt n° 7/2000 cité.

(332) Arrêt n° 13/2000 cité.



Il est permis de limiter des manifestations de la liberté d'expression, lorsqu'elles ont une influence néfaste sur le téléspectateur. La création du conseil flamand de la radio et de la télévision vise à la protection des mineurs. Sa composition, de même que les garanties qui entourent les sanctions qui peuvent être infligées aux organismes de diffusion, font apparaître que les limitations imposées à la liberté d'expression ne sont pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur (333).

3. *La liberté des cultes*

Les compétences attribuées au Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles pour lutter contre le phénomène des organisations sectaires nuisibles ne portent atteinte en aucune manière à la liberté des cultes, ni à celle de leur exercice public (334).

4. *Le liberté d'association*

Dans un arrêt consacré aux jeux de hasard, la Cour affirme que la liberté d'association, garantie par l'article 27 de la Constitution, n'empêche pas le législateur de réglementer une activité représentant un danger pour la société. Cette intervention législative peut se justifier par la nécessité d'assurer la protection de la morale et des droits d'autrui (335).

5. *Les droits économiques, sociaux et culturels*

La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Des limites peuvent être imposées. Il ne serait porté atteinte à cette liberté que si le législateur décrétait limitait cette liberté sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi ou portait atteinte à ce principe en manière telle que l'Union économique serait compromise (336).

La Cour estime qu'il n'est par porté atteinte de manière discriminatoire à la liberté de commerce et d'industrie lorsque le législateur prévoit, à charge des exploitants des abattoirs, en vue du financement de l'Institut d'expertise vétérinaire, un droit dont le montant est fixé par animal abattu, en tenant compte du rythme d'abattage et des impératifs d'une expertise de qualité. Le critère « par animal abattu » est objectif et raison-

(333) Arrêt n° 124/2000 du 29 novembre 2000.

(334) Arrêt n° 31/2000 cité. Cet arrêt précise aussi que les compétences de ce Centre ne portent atteinte ni à la liberté d'expression, ni au droit à la vie privée et familiale.

(335) Arrêt n° 113/2000 cité. Pour trois autres arrêts où il est encore question de la liberté d'association, en même temps que la liberté de commerce et d'industrie, voy. les arrêts n° 31/2000, n° 38/2000 et n° 40/2000 cités.

(336) Arrêts n° 13/2000, n° 32/2000, n° 52/2000, n° 74/2000, n° 88/2000 et n° 113/2000 cités.

nablement justifié par le souci du législateur de faire correspondre autant que possible les droits perçus aux frais d'inspection réels, y compris les frais de déplacement des inspecteurs (337).

Par ailleurs, la restriction à la liberté de commerce et d'industrie qui consiste à interdire à ceux qui ont fait l'objet de certaines condamnations pénales d'être débitants de boissons fermentées à consommer sur place est pertinente et présente un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'objectif poursuivi par le législateur. Celui-ci peut, en effet, penser, sans erreur manifeste, que ceux qui les ont commis risquent plus que d'autres, s'ils tiennent un débit de boissons fermentées à consommer sur place, de favoriser ou de commettre des faits de même nature. La Cour insiste également sur le fait que cette restriction concerne une activité tout à fait spécifique, dans la mesure où les débits de boissons fermentées peuvent être fréquentés par la jeunesse et est, dès lors, susceptible de représenter un danger social (338).

En revanche, n'est pas susceptible de justification la différence de traitement faite à l'égard de certains condamnés et des faillis qui se voient interdire d'exercer certaines fonctions, professions ou activités, en conséquence de la déclaration de faillite. Cette interdiction est illimitée dans le temps, n'a pas dû faire l'objet d'un débat et résulte d'un jugement qui n'est pas motivé sur ce point. De telles modalités vont au-delà de ce que le législateur a lui-même jugé suffisant pour atteindre l'objectif poursuivi lorsque l'interdiction professionnelle est imposée à la suite, non pas d'une faillite, mais d'une condamnation pénale (339).

Plusieurs arrêts ont également été prononcés en matière de droit au travail (340).

La nouvelle loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, subordonne l'exercice du droit de grève à une discussion préalable avec l'autorité compétente. L'article 32 de la Charte sociale européenne a pour objet d'empêcher que, lorsque des dispositions de droit interne contiennent des règles plus favorables que celles de la Charte, celle-ci soit invoquée pour faire échec à l'application des premières. Il n'a pas pour effet de créer dans le chef des Etats, une obligation de *standstill* faisant obstacle à un aménagement de leur législation, pour autant qu'elle reste compatible avec la charte (341).

Deux arrêts sont rendus en matière de droit au logement.

(337) Arrêt n° 32/2000 cité.

(338) Arrêts n° 38/2000 et n° 40/2000 cités.

(339) Arrêt n° 77/2000 cité.

(340) Arrêts n° 52/2000, n° 74/2000, n° 88/2000 et n° 113/2000 cités.

(341) Arrêt n° 42/2000 cité.

Par un premier arrêt, la Cour accueille le recours en annulation introduit contre un décret du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne. Selon la Cour, compte tenu de l'obligation faite à l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, aux législateurs de garantir le droit à un logement décent et compte tenu des compétences régionales en la matière, il est en rapport avec l'objectif de lutte contre l'inoccupation, de lever une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne. Toutefois, lorsque les situations visées pour le prélèvement de cette taxe sont celles de personnes ayant un droit de propriété ou d'autres droits réels sur des immeubles inoccupés et bien entretenus, dont le logement est inoccupé pour des raisons indépendantes de leur volonté, la mesure est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi (342).

Dans un deuxième arrêt, la Cour est amenée à se prononcer sur une disposition du Code wallon du logement qui vise à lutter contre l'inoccupation des logements, en permettant à des opérateurs immobiliers, qui poursuivent déjà en la matière une mission d'intérêt général, de contribuer à l'exercice du droit au logement en assurant la disponibilité de biens destinés à l'habitation. Elle déclare inconstitutionnelles les dispositions attaquées (343).

Enfin, la Cour prononce un arrêt relatif au droit à la protection de la santé. Elle estime qu'il appartient au législateur, auquel l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution fait obligation de garantir le droit à la protection de la santé, de fixer des honoraires médicaux et des suppléments d'honoraires lorsque les procédures de négociation prévues par la loi n'ont pas permis de les déterminer. Le droit à des négociations collectives ne pourrait aller jusqu'à priver l'autorité de son pouvoir de décision lorsque les négociations ne débouchent pas sur un accord (344).

6. *Le droit de propriété*

La Cour est amenée à se prononcer sur la constitutionnalité de plusieurs dispositions du Code wallon du logement. Elle estime que l'objectif d'amélioration de l'habitat est atteint par la disposition qui prévoit qu'un logement doit être considéré comme inoccupé lorsqu'il est déclaré inhabitable depuis au moins douze mois. « Les moyens de dépossession judiciaire et de gestion confiée à un opérateur immobilier, élargie aux travaux de rénovation et de restructuration, sont proportionnés à l'objectif d'amélioration de l'habitat, dont fait partie la lutte contre la taudisation. Toutefois, lorsque les situations visées sont celles des personnes ayant un droit de propriété ou d'autres droits réels sur des logements inoccupés et habitables, dont le logement est inoccupé dans les cas mentionnés à l'article 80, alinéa 2, 3° et

(342) Arrêt n° 67/2000 cité.

(343) Arrêt n° 105/2000 cité.

(344) Arrêt n° 136/2000 cité.

4°, les moyens utilisés ne sont pas pertinents par rapport au but poursuivi d'amélioration de l'habitat, puisqu'ils atteignent des logements qui doivent être considérés comme habitables, et sont disproportionnés avec l'objectif de stimulation du logement social dans la mesure où l'inoccupation peut être indépendante de la volonté des personnes en cause » (345).

Enfin, le droit de propriété ne peut empêcher le législateur de régler une activité jugée dangereuse (346).

III. — LE CONTENTIEUX DES COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET FÉDÉRÉES

A. — *Les questions générales*

1. Quel est le champ d'application d'un décret communautaire ? La Constitution établit à cet égard un régime complexe. Elle introduit notamment un régime différencié selon que le décret porte sur les matières culturelles, en ce compris l'enseignement, ou celles de l'emploi des langues.

Très curieusement, la Cour d'arbitrage n'entreprend pas d'entrer dans ces distinctions. Elle considère, de manière schématique, qu'un « principe de territorialité » serait d'application en droit belge et qu'il « vaut pareillement pour les compétences des communautés » s'agissant des matières culturelles, « des matières personnalisables et de l'emploi des langues visées aux articles (127), 128 et 129 de la Constitution » (347).

Le raccourci peut sembler excessif (348).

Comme le relève l'arrêt n° 30/2000, la commune de Wezembeek-Oppeem est située en région de langue néerlandaise. La Communauté flamande est seule compétente pour régler l'enseignement qui est organisé dans cette commune. Encore ne lui appartient-il pas de statuer — pour cette commune et celles qui, à son instar, bénéficient en ce domaine d'un statut spécifique — dans une matière voisine, à savoir l'emploi des langues dans l'enseignement. Seul le législateur fédéral, statuant à la majorité des deux tiers, peut intervenir dans de telles communes aux fins de modifier les règles sur l'usage des langues en matière administrative (*ibidem*) — mais ce régime spécifique ne vaut pas pour une modification des règles concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, surtout si un tel changement n'a d'autre

(345) Arrêt n° 105/2000 cité.

(346) Arrêt n° 113/2000, cité.

(347) Arrêt n° 56/2000 du 17 mai 2000. Voy. aussi l'arrêt n° 30/2000 cité, qui relève, à propos des matières culturelles et éducatives que la Constitution a déterminé « une répartition exclusive de compétence territoriale, ce qui suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur communautaire puisse être localisé dans le territoire pour lequel il est compétent ».

(348) Sur l'ensemble de la question, voy. F DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/L.G.D.J., 2000, pp. 604 et s.

but que de rendre possible l'application des règles en matière administrative (349).

« Il ne peut être exigé d'un législateur qu'il rappelle expressément dans chaque disposition les règles répartitrices de compétences que les autorités d'exécution sont autant que lui-même, censées respecter » (350).

L'existence d'une « minorité linguistique dans une région linguistique de Belgique dont la langue n'est pas celle de cette Communauté » n'est pas niée. Des minorités de langue française existent notamment « dans les communes périphériques et dans les Fourons », soit dans des collectivités qui se situent en région de langue néerlandaise. Cette situation n'habilite cependant pas la Communauté française à intervenir aux fins de protéger cette minorité. Une telle intervention méconnaîtrait la règle de « répartition exclusive de compétence territoriale », qui résulte des dispositions constitutionnelles précitées (351).

2. Quel est le champ d'application d'un décret régional ? La situation est plus simple qu'en matière communautaire. Une région n'est « compétente qu'à l'égard des communes situées sur le territoire que la Constitution et les lois de réformes institutionnelles lui ont attribué pour exercer ses compétences » (352). Ici, l'observation est judicieuse. « Une différence de traitement dans des matières où... les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci » (*ibidem*). Les Belges ne sauraient se plaindre d'un traitement discriminatoire à raison de la mise en œuvre de ces politiques autonomes.

3. La répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions repose sur un « système de compétences exclusives ». Ce système veut que « toute situation juridique soit, en principe, réglée par un seul et unique législateur ». Le pléonasme de l'expression indique l'importance que lui accorde la Cour d'arbitrage (353). L'on ne saurait, cependant, ignorer les difficultés que la mise en œuvre de ce principe apparemment simple peut susciter. Une réponse méthodologique est avancée — mais sera-t-elle entièrement satisfaisante : « Lorsqu'une réglementation a des liens avec plusieurs attributions de compétence, la Cour (d'arbitrage) doit rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée » ? (*ibidem*).

4. « La transposition dans l'ordre juridique belge d'une directive européenne ne peut se faire que dans le respect des règles qui déterminent les

(349) Arrêt n° 62/2000 cité.

(350) *Adde* : arrêt n° 56/2000 cité.

(351) Arrêts n° 30/2000 et n° 56/2000 cités.

(352) Arrêt n° 47/2000 du 3 mai 2000.

(353) Arrêt n° 76/2000 cité.



compétences respectives de l'Etat (fédéral), des communautés et des régions » (354).

5. Il n'appartient pas aux communautés et aux régions de déroger aux règles de droit fédéral organisant les institutions de justice ou déterminant leurs règles de procédure. Elles ne sauraient apporter, en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse, « une exception, même implicite, au principe du secret de l'information et de l'instruction » (355). En matière d'aménagement du territoire, elles ne sauraient soustraire à la compétence des tribunaux « une contestation ayant pour objet un droit civil », telle une demande d'indemnité (356).

6. Communautés et régions peuvent assortir les dispositions du décret qu'elles adoptent de mesures accessoires, en particulier, des mesures pénales. Elles peuvent également établir des amendes administratives dans les domaines de leurs compétences (357). Celles-ci pourront sans doute être qualifiées de pénales au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, elles ne peuvent, cependant, être assimilées à des sanctions pénales « au sens de la législation belge » (*ibidem*). A titre d'exemple, le législateur flamand impose « une sorte de cotisation de solidarité » à charge des entreprises qui, au moyen de véhicules surchargés, contribuent à creuser des ornières sur les routes flamandes (*ibidem*).

B. — *Les attributions des communautés et des régions*

1. Un arrêt important (358) touche au *droit de l'audiovisuel*. La loi spéciale de réformes institutionnelles range, parmi les matières culturelles, la radiodiffusion et la télévision. Elle ménage néanmoins une exception au profit du législateur fédéral : elle concerne l'émission des communications du gouvernement fédéral.

L'on ne saurait perdre de vue que les télécommunications relèvent, pour leur part, de la compétence de l'Etat fédéral. « Même si, par la suite du développement technique, il est question de convergence extrême entre la radiodiffusion et les autres formes de télécommunication, il reste que le législateur spécial n'a confié aux communautés que la radiodiffusion et la télévision en tant que matière culturelle ». La spécificité de la radiodiffusion, en ce compris la télévision, doit être soulignée : elle emporte émission de programmes ; elle s'adresse au public en général ou à une partie de celui-

(354) Arrêt n° 109/2000 cité.

(355) Arrêt n° 21/2000 cité.

(356) Arrêt n° 28/2000 cité.

(357) Arrêt n° 127/2000 cité.

(358) Arrêt n° 109/2000 cité.

ci, même si l'émission ne se fait que sur demande individuelle. En ce sens, elle ne présente pas « un caractère confidentiel » (*ibidem*).

« Compétentes pour régler la radiodiffusion et la télévision, les communautés peuvent accessoirement prendre des dispositions relatives aux services de téléachat pour autant que ces services constituent des programmes de radiodiffusion » (*ibidem*).

Ne faut-il pas considérer que l'attribution de fréquences ou de canaux est également de la responsabilité des autorités fédérales? Ne faut-il pas admettre que les aspects techniques sont fédéraux alors que seuls les aspects culturels sont communautaires? La Cour d'arbitrage réfute cette distinction. Il est vrai que l'Etat fédéral peut édicter des normes techniques sur la base de sa compétence d'assurer la police générale des ondes radioélectriques. Mais la Communauté peut prendre les normes techniques qui sont « l'accessoire de la matière pour laquelle elle est compétente », à savoir la radiodiffusion.

Encore faut-il que ces « normes techniques communautaires accessoires » soient compatibles avec les normes techniques fédérales (*ibidem*). Encore faut-il également qu'elles n'empiètent pas, sinon dans les conditions requises pour l'exercice des compétences implicites, sur le droit de la concurrence et des pratiques de commerce ou sur le droit de la propriété industrielle et intellectuelle (*ibidem*).

2. La *politique de la santé* donne lieu, pour sa part, à l'arrêt n° 108/2000 (359). C'est l'occasion pour la Cour d'arbitrage de rappeler que la politique de dispensation des soins, dans et au-dehors des institutions de soins, est de compétence communautaire. La loi spéciale de réformes institutionnelles exclut, cependant, de cette compétence « la législation organique ». L'expression est particulièrement vague et imprécise. Prise à la lettre, elle pourrait signifier que toute la législation sur les hôpitaux est restée fédérale, ce qui permettrait à l'Etat fédéral de « s'approprier à nouveau n'importe quel aspect de la politique de dispensation des soins de santé ». Les travaux préparatoires de la loi spéciale indiquent, au contraire, que les communautés sont devenues compétentes pour « l'exécution de la programmation (hospitalière), pour les agréments et pour le financement des investissements, à l'exception de tout ce qui a des répercussions financières pour l'autorité fédérale, en particulier sur le prix de la journée d'entretien et sur l'assurance maladie-invalidité » (*ibidem*).

S'agissant des soins dispensés hors des hôpitaux, les Communautés sont, en principe, compétentes « notamment pour les soins à domicile, la dispensation de soins aux personnes âgées dans les maisons de repos et la dispensation de soins dans les services de santé mentale » (*ibidem*).

(359) Arrêt n° 108/2000 du 31 octobre 2000.

La Cour reconnaît que la répartition de compétences qu'elle accrédite ainsi ne contribue pas nécessairement à une politique de santé cohérente et ne permet pas d'organiser une continuité dans la dispensation des soins consécutive à une hospitalisation. Selon elle, il revient aux autorités exerçant ce qu'elle appelle « des compétences complémentaires » d'établir un accord de coopération aux fins d'instaurer, dans le respect des compétences de chacun, des politiques concertées en matière de santé (*ibidem*).

Tout hôpital doit disposer d'un comité local d'éthique. Cette règle relève-t-elle de la législation organique hospitalière et est-elle donc de compétence fédérale? Elle présente, dit la Cour, un « caractère organisationnel ». Elle fait partie à ce titre des règles de base de la politique hospitalière. Il s'agit d'une matière que la loi spéciale « réserve au législateur fédéral » (*ibidem*). Rien n'empêche les Communautés de charger ces comités de missions qui relèvent de leur sphère de compétence (*ibidem*).

3. *L'éducation sanitaire* est de compétence communautaire. Il ressort, cependant, des travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles que le législateur a entendu exclure « la réglementation relative aux denrées alimentaires » et aux produits apparentés. Cette « réserve de compétence » inclut le tabac, la publicité qui en est faite et les produits qui sont liés à l'utilisation de marque de tabac. La publicité et le parrainage de compétitions sportives par des entreprises cigarettières « ont en commun de tendre à promouvoir directement ou indirectement, par l'octroi d'une image de marque, la vente des produits du tabac » (360). Relèvent donc de la compétence fédérale l'interdiction du parrainage par le tabac, les produits de base de tabac et les produits similaires, l'interdiction de la publicité relative à ces produits et à ceux des marques liées à ces produits. Il en va de même pour la publicité en faveur de l'alcool et des boissons alcoolisées, ou de la publicité pour les médicaments et les produits médicamenteux (*ibidem*).

4. L'arrêt n° 127/2000 (361) concerne *le droit des travaux publics et des transports*. La matière est, en principe, de compétence régionale. La loi spéciale de réformes institutionnelles a, en particulier, attribué compétence à la région pour « les routes et leurs dépendances ». A l'occasion des travaux préparatoires de la loi, il a été précisé que la compétence régionale était une « compétence de gestion au sens large » de l'expression (362). Un décret peut, par exemple, s'attacher à protéger l'infrastructure routière : il combattra ainsi l'endommagement du revêtement routier par la formation d'ornières; il érigera en infraction le fait pour un transporteur de dépasser les masses maximales autorisées et les masses sous les essieux; il prévoira des

(360) Arrêt n° 109/2000 cité.

(361) Arrêt n° 127/2000 cité.

(362) Voy. aussi l'arrêt n° 91/2000 cité.



sanctions en cas de non-respect de telles normes. Mais, ce faisant, la région ne porte-t-elle pas atteinte à la compétence de l'Etat fédéral qui revient à « élaborer des prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport », et notamment à fixer les masses autorisées ?

Selon la Cour d'arbitrage (363), le législateur décréteil n'excède pas ses compétences. Il se borne à utiliser des critères établis par l'autorité fédérale pour exercer des compétences qui lui sont expressément attribuées. Cette législation par référence n'est peut-être pas à conseiller. Mais elle s'impose là où « il existe un lien de cause à effet » entre le dépassement des normes fédérales concernant la charge par essieu et l'endommagement du revêtement routier, qui relève de la gestion régionale (*ibidem*).

Par contre, la police générale des transports reste de compétence fédérale. Ceci concerne notamment la police de la circulation routière, le règlement général des voies navigables, le règlement de police sur les chemins de fer, la police du transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar, la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne. L'intégration de certains corps de police dans la gendarmerie ne saurait donc affecter les compétences régionales (364).

4. A l'occasion des arrêts n° 52/2000 et n° 74/2000 (365), la Cour rappelle que les régions sont compétentes en matière d'*environnement*. En leur confiant la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres, la loi spéciale les habilite à assurer la protection des riverains et de l'environnement contre les nuisances et les inconvénients.

5. En matière de politique de l'emploi, les régions sont compétentes pour le placement des travailleurs et pour les programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés. Le législateur fédéral peut-il, au titre des compétences qui lui reviennent en matière d'agrément des entrepreneurs, prescrire des conditions pour faciliter la mise au travail d'une catégorie particulière de demandeurs d'emploi ? Selon la Cour — qui développe ici une interprétation indulgente —, « la disposition attaquée n'a pas pour effet d'empêcher les régions d'exercer leurs compétences en matière de placement des travailleurs ni de rendre l'exercice de ces compétences exagérément difficile. Au contraire, en levant un obstacle à l'obtention de l'agrément par certaines entreprises d'économie sociale d'insertion, dans le but de leur permettre d'accéder aux marchés publics, elle en favorise le développement ». La disposition n'est pas, à ses yeux, critiquable. Elle est même louable : « Le législateur fédéral apporte ainsi son concours, dans la limite de ses

(363) Arrêt n° 127/2000 cité.

(364) Arrêt n° 91/2000 cité.

(365) Arrêts n° 52/2000 et n° 74/2000 cités.

compétences, à la politique de placement des chômeurs mise en œuvre par les régions » (366).

C. — *Les moyens des communautés et des régions*

La question de l'utilisation de moyens administratifs et financiers par l'Etat fédéral, les communautés et les régions reste évidemment au cœur d'un débat important.

1. Les communautés et les régions disposent d'une *administration propre*. La loi spéciale de réformes institutionnelles leur offre également la possibilité de créer des *personnes morales de droit public*, de les soumettre aux contrôles organisés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et d'arrêter, pour le surplus, les règles essentielles relatives à leur constitution, leur administration et leur fonctionnement. Rien ne les empêche de renvoyer « pour le surplus » au droit commun des sociétés commerciales, à l'exception des règles légales qui seraient en contradiction avec le statut qu'elles adoptent (367). Cette façon de faire peut néanmoins donner lieu à des difficultés d'application. Elles pourront être, pour une part, résolues si le législateur décretaal fait usage en cette matière des compétences implicites, au sens de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

2. Les communautés et les régions disposent du droit de lever *l'impôt*. Elles exercent « une compétence fiscale propre » (368), même si le législateur fédéral peut, selon l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, préciser à cet égard « les exceptions dont la nécessité est démontrée » et déterminer ainsi « quels impôts ne peuvent pas être levés par les communautés et les régions » (*ibidem*).

Les communautés et les régions ne sont, cependant, pas autorisées à percevoir des impôts à l'égard des matières qui font l'objet d'un impôt fédéral. Elles ne peuvent lever l'impôt que « dans des matières vierges » (*ibidem*). En réalité, cette compétence est largement paralysée en ce qui concerne les communautés, et ceci à raison de la difficulté de faire le départ, dans la Région bruxelloise, entre les contribuables qui devraient payer l'impôt respectivement à la Communauté française et à la Communauté flamande.

A ce propos, l'arrêt n° 86/2000 rappelle, pour autant que de besoin, la distinction qu'il convient de pratiquer entre la matière et la base imposables. La matière imposable sert à déterminer l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à la débiton de l'impôt, tandis que la base imposable désigne le montant sur lequel est calculé l'impôt.

(366) Arrêt n° 122/2000 cité.

(367) Arrêt n° 105/2000 cité.

(368) Arrêt n° 86/2000 cité.

Le même arrêt fournit un bon exemple de matière vierge. Un décret flamand du 18 mai 1999 établit un impôt sur les bénéfices résultant de la planification spatiale. Il prend en considération la plus-value dont pourrait bénéficier une parcelle à raison de la modification d'un plan d'aménagement du territoire. Il considère que 20 % des bénéfices réalisés doivent alimenter un fonds foncier régional, les provinces et les communes. Dans la mesure où cet impôt ne se confond pas avec celui que lève l'Etat en cas de plus-value réalisée — c'est-à-dire en cas de revenu effectivement perçu, par exemple à la suite de la mutation d'un bien —, il peut être levé par la Région.

3. Elles peuvent établir des *taxes*. La Région wallonne a ainsi établi, par un décret du 19 novembre 1989, une taxe sur les logements abandonnés. Elle entend ainsi « favoriser la lutte contre les taudis, l'amélioration de l'habitat et la relance du secteur de la construction » (369). « Les mesures attaquées ne peuvent être considérées comme ayant pour effet de limiter de manière injustifiée la libre circulation des capitaux », telle qu'elle est prescrite par l'article 56 du traité consolidé instituant la Communauté européenne. « Des motifs liés à l'ordre public et à la sécurité publique, c'est-à-dire des exigences impératives d'intérêt général », permettent, en effet, d'apporter certaines entraves à la libre circulation des capitaux (*ibidem*).

4. Elles disposent aussi du produit d'impôts fédéraux. Il y va ainsi du précompte immobilier dont le produit est tout entier attribué aux régions, en fonction de la localisation de cet impôt. Ce qui signifie que chaque région peut « décider de se charger dorénavant elle-même... du service du précompte immobilier » (370). Concrètement, chacune d'elles peut se charger de « l'établissement, du recouvrement et de la perception du précompte immobilier » (*ibidem*). Par contre, restent de compétence fédérale les règles de procédure en matière d'établissement et de recouvrement : « la déclaration, les investigations et le contrôle, les moyens de preuve, la procédure de taxation, l'imposition, la réclamation, le dégrèvement d'office et le recours (actuellement : les voies de recours), le recouvrement de l'impôt, les droits et privilèges du Trésor en matière de recouvrement ainsi que les sanctions » (*ibidem*). Il appartient aux fonctionnaires régionaux de mettre en œuvre ces règles uniformes de procédure. « La Cour ne voit pas » comment procéder autrement (*ibidem*).

5. Les régions et les communautés peuvent également disposer du produit de prélèvements-sanctions qu'elles instituent, par exemple, dans le domaine d'une politique des déchets. Une région peut accorder des subventions à une commune afin de réduire la production de déchets ménagers. Aux mêmes fins, elle peut aussi « favoriser des collectes sélectives » et

(369) Arrêt n° 67/2000 cité.

(370) Arrêt n° 25/2000 du 1^{er} mars 2000.



« créer... des incitants négatifs, sous la forme d'un prélèvement-sanction » (371). Une région peut à bon droit « considérer, sans violer les compétences qui lui sont dévolues, que ce prélèvement a un but incitatif destiné à encourager les communes à collaborer par des actions concrètes à la réalisation des objectifs de la politique menée par la Région... en vue, d'une part, de réduire la production des déchets à la source et, d'autre part, de susciter l'apparition de modes nouveaux de collecte sélective des déchets ».

Le prélèvement-sanction ne poursuit pas un but fiscal. Il ne constitue pas non plus une pénalité déguisée. Il ne peut être assimilé à un dédommagement dérogatoire aux règles du Code civil. Il s'agit plus exactement d'une mesure incitative au titre de la politique régionale des déchets (*ibidem*).

*
* *

A la veille de nouvelles réformes structurelles de l'Etat, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage laisse-t-elle pressentir les évolutions qui se dessinent ? Loin de nous l'idée que la haute institution de justice constitutionnelle ait pour tâche ou nourrisse l'envie de dicter au pouvoir constituant voire au législateur spécial les grandes lignes de changements institutionnels. Mais les accents mis par les requérants et les juridictions de fond sur certaines questions et les réponses que la Cour d'arbitrage peut procurer à ces interrogations peuvent traduire, mieux que des sondages ou des analyses sociologiques, les préoccupations marquantes de la société civile, voire de la société politique. En ce sens, ils peuvent donner quelques indications sur les réformes à venir.

Trois exemples illustrent le propos.

Le fédéralisme financier est à l'ordre du jour. Le nombre d'arrêts consacrés à cette problématique va croissant. Il n'est pas dit que les solutions sophistiquées retenues, en 1989, par la loi spéciale de financement des communautés et des régions ne doivent pas déjà être remises en cause. Les nouvelles règles traduiront, de manière chiffrée, les équilibres qui doivent désormais s'instaurer entre les politiques qui sont poursuivies dans l'Etat fédéral, les communautés et les régions.

Le fédéralisme social cherche sa voie. Les solutions retenues en 1980 puis en 1988, par la loi spéciale de réformes institutionnelles ne sont pas nettes. Elles peuvent inciter les acteurs politiques à s'engouffrer dans les quelques brèches qu'ouvre la loi et à chercher à accroître sur ce terrain les attributions communautaires, notamment par le biais de l'aide aux personnes. La Cour d'arbitrage a mis le holà à certaines de ces entreprises dans l'arrêt

(371) Arrêt n° 47/2000 cité.

Suykerbuyk. Elle n'hésite pas aujourd'hui à envisager des compétences complémentaires. Aura-t-elle toujours le dernier mot ?

Le fédéralisme juridictionnel n'est pas de mise. Ce qui n'empêche pas la Cour d'être interpellée à plus d'une reprise sur l'organisation juridictionnelle de l'Etat belge. Elle rappelle à bon escient l'existence d'autres juridictions, par exemple, pour connaître des actes des autorités administratives. Elle insiste sur le rôle du Conseil d'Etat pour examiner les recours pour excès de pouvoir. Elle ne perd pas de vue le contentieux que les cours et tribunaux peuvent développer par voie d'exception à l'encontre des mêmes actes. Elle contribue ainsi à mieux instaurer l'Etat de droit, sous toutes ses facettes.

La leçon peut paraître surprenante. Le nombre d'arrêts relatifs à la répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions va, dit-on à juste titre, en décroissant. Mais ne s'agit-il pas des arrêts les plus significatifs ? Ou, en tout cas, des arrêts les plus porteurs d'avenir ?