

CHRONIQUE NATIONALE

LA COUR D'ARBITRAGE CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE — 2002

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE, CHRISTINE HOREVOETS,
FRANÇOISE MOLINE ET BERNADETTE RENAULD

En 2002, la Cour d'arbitrage rend cent nonante et un arrêts — ce qui est un record — . Elle clôt ainsi définitivement deux cent septante affaires. Cent quatre-vingts arrêts ont trait au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, six au contentieux de l'enseignement et dix-sept 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 quatre-vingts affaires, ramenées, après jonction, à cent soixante-deux. Au 31 décembre 2002, le rôle comptait encore cent quarante-cinq affaires (après jonction).

I. — LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

A. — *La naissance du litige*

1. *Les normes*

a) Les normes de référence

Le contentieux confié à la Cour d'arbitrage est un contentieux objectif. Il ne revient pas à la Cour d'apprécier s'il est opportun de remédier à une différence de traitement. La Cour ne peut faire porter son examen que sur

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. Françoise MOLINE est assistante à l'Université Catholique de Louvain. 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.



la constitutionnalité de la norme qui régit la situation en cause (2). Il ne lui appartient pas davantage d'apprécier si le Roi a excédé ses pouvoirs en tardant à exécuter des dispositions que le législateur a introduites, ni d'apprécier si des commissions médicales ont statué dans un délai raisonnable (3).

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 direct par ces législateurs d'autres règles de la Constitution (4), de règles de droit international ou européen (5), de principes — tels la séparation des pouvoirs, l'égalité des citoyens dans l'accès aux tribunaux, la sécurité juridique ou l'égalité des armes entre les parties à un procès, les principes généraux du droit pénal, les principes du raisonnable et de la proportionnalité des peines, à moins que ces règles ne se combinent avec les règles d'égalité et de non-discrimination (6).

Encore faut-il que les parties fassent apparaître cette combinaison et tirent des arguments distincts de ceux qu'elles dégagent des articles 10 et 11 de la Constitution (7). Si les arguments se recoupent, la Cour les examine ensemble ou ajoute brièvement que la lecture combinée des articles 10 et 11 avec la disposition ou le principe ne conduit pas à une autre conclusion (8). 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.

Ce n'est pas à la Cour d'arbitrage, mais à la Cour de justice Benelux qu'il appartiendrait, si le juge *a quo* estimait devoir l'interroger, de trancher la question de l'interprétation à donner à une disposition annexée à la Convention Benelux du 26 novembre 1973 (9).

Au contentieux de la répartition des compétences, il est également demandé aux requérants d'alléguer la violation d'une règle répartitrice déterminée (10). Par ailleurs, la Cour ne peut opérer son contrôle au regard des règles répartitrices que si ces règles sont en vigueur. Tel n'est pas le cas de l'article 35 de la Constitution (11).

(2) Arrêt n° 34/2002 du 13 février 2002. Voy. aussi l'arrêt n° 134/2002 du 25 septembre 2002.

(3) Arrêts n° 154/2002 du 6 novembre 2002 et n° 183/2002 du 11 décembre 2002.

(4) Arrêts n° 25/2002 du 30 janvier 2002 et n° 72/2002 du 23 avril 2002.

(5) Arrêts n° 5/2002 et n° 6/2002 du 9 janvier 2002.

(6) Arrêts n° 26/2002 du 30 janvier 2002, n° 41/2002 du 20 février 2002, n° 49/2002 du 13 mars 2002, n° 76/2002 du 23 avril 2002, n° 98/2002 du 12 juin 2002, n° 157/2002 du 6 novembre 2002, n° 169/2002 et n° 174/2002 du 27 novembre 2002, n° 175/2002 du 5 décembre 2002 et n° 188/2002 du 19 décembre 2002.

(7) Arrêts n° 49/2002 et n° 188/2002 cités.

(8) Arrêts n° 14/2002, n° 16/2002 et n° 17/2002 du 17 janvier 2002, n° 31/2002 du 30 janvier 2002, n° 50/2002 du 13 mars 2002, n° 89/2002 du 5 juin 2002 et n° 143/2002 du 9 octobre 2002.

(9) Arrêts n° 57/2002 du 28 mars 2002 et n° 152/2002 du 15 octobre 2002.

(10) Arrêt n° 191/2002 du 19 décembre 2002.

(11) Arrêt n° 156/2002 du 6 novembre 2002.

Lorsque le Constituant réserve certaines compétences au législateur fédéral, il exprime une exigence qui doit être considérée comme une règle répartitrice de compétence (12).

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 les circonstances ou le respect des formalités entourant leur adoption (13). Elle ne peut donc statuer sur l'obligation de consulter le Conseil d'Etat ou un autre organe consultatif ni apprécier les techniques utilisées par le législateur pour légiférer, sauf si ces techniques ont pour effet de créer des différences de traitement qui seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Ce serait le cas si certains justiciables étaient privés de manière discriminatoire de garanties juridictionnelles accordées à chacun (14).

La loi spéciale du 6 janvier 1989 n'exige pas que les différences de traitement qui sont déferées à la Cour le soient à l'initiative de ceux qui en seraient les victimes. De plus, une décision de la Cour ne saurait être anticipée ou présumée pour contester sa compétence (15).

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 (16).

b) Les normes contrôlées

Seules 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 irrecevable (17).

Il ne revient pas à la Cour de contrôler des arrêtés ou d'autres actes administratifs (18), des contrats (19), l'application de la loi (20) ou des mesures d'exécution de normes législatives (21), sauf si un arrêté est

(12) Arrêt n° 85/2002 du 8 mai 2002.

(13) Arrêts n° 124/2002 et n° 128/2002 du 10 juillet 2002.

(14) Voy. not. l'arrêt n° 129/2002 du 10 juillet 2002.

(15) Arrêt n° 176/2002 du 5 décembre 2002.

(16) Arrêts n° 57/2002, n° 85/2002, n° 152/2002 cités et n° 170/2002 du 27 novembre 2002.

(17) Arrêts n° 60/2002 du 28 mars 2002, n° 108/2002 du 26 juin 2002 et n° 137/2002 du 25 septembre 2002.

(18) Arrêts n° 7/2002 du 9 janvier 2002, n° 18/2002 du 17 janvier 2002, n° 21/2002 du 23 janvier 2002, n° 55/2002 du 13 mars 2002, n° 74/2002 du 23 avril 2002, n° 88/2002 du 8 mai 2002, n° 178/2002 et n° 179/2002 du 5 décembre 2002.

(19) Arrêt n° 18/2002 cité.

(20) Arrêts n° 34/2002 cité, n° 56/2002 du 28 mars 2002, n° 154/2002 cité, n° 166/2002 du 13 novembre 2002 et n° 183/2002 cité.

(21) Arrêts n° 44/2002 du 20 février 2002, n° 52/2002 du 13 mars 2002 et n° 73/2002 du 23 avril 2002.

confirmé par une loi, un décret ou une ordonnance (22), auquel cas le contrôle de la Cour s'étend au contenu de cet acte, la Cour l'incluant dans la norme confirmative. Le contrôle de la loi de confirmation n'inclut cependant pas le contrôle de la régularité formelle de l'arrêté royal avant sa confirmation (23). La confirmation législative qui satisfait aux exigences de la loi d'habilitation ne dispense pas la Cour d'examiner si la loi, qui s'est appropriée les dispositions de l'arrêté royal, violerait une des dispositions constitutionnelles dont la Cour doit assurer le respect (24). En dehors de ce contrôle, la Cour ne peut reprocher au législateur de reprendre l'exercice des compétences qu'il avait déléguées et de donner à l'arrêté la valeur d'une loi (25). Cette opération donne à l'acte une nature tout autre (26). Une loi d'habilitation n'échappe pas à son contrôle (27). 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 (28).

Cette jurisprudence n'empêche pas la Cour d'examiner, dans certains cas, la mesure exprimée dans un arrêté non pour se prononcer sur sa constitutionnalité, mais pour vérifier, selon les termes de la question préjudicielle, si la loi d'habilitation doit s'interpréter comme autorisant le Roi à prendre cette mesure (29).

La Cour a toujours interprété la notion de loi de manière large. Elle s'est déclarée compétente pour connaître d'une loi formelle ou d'une loi spéciale (30). Elle n'hésite pas un instant sur sa compétence pour contrôler sa propre loi organique (31). De même, elle s'estime compétente pour examiner si une loi interprétative est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (32).

Toutefois, lorsque le législateur se borne à mettre une disposition d'un arrêté en conformité avec d'autres lois, il n'en découle pas qu'elle a perdu son caractère réglementaire. La Cour est donc incompétente pour la contrôler. En l'espèce, le législateur avait adapté la définition de l'« âge de la pen-

(22) Arrêts n° 38/2002 du 20 février 2002, n° 72/2002 cité, n° 106/2002 du 26 juin 2002, n° 124/2002, n° 174/2002 et n° 178/2002 cités.

(23) Arrêt n° 124/2002 cité.

(24) Arrêts n° 37/2002 du 13 février 2002 et n° 124/2002 cité.

(25) Arrêt n° 124/2002 cité.

(26) Arrêt n° 124/2002 cité.

(27) Arrêt n° 37/2002 cité.

(28) Arrêts n° 7/2002, n° 37/2002 et n° 44/2002 cités, n° 70/2002 du 18 avril 2002, n° 72/2002 cité, n° 91/2002 du 5 juin 2002, n° 97/2002 du 12 juin 2002, n° 106/2002 cité et n° 111/2002 du 26 juin 2002.

(29) Arrêts n° 97/2002 et n° 124/2002 cités.

(30) Voy. nos précédentes chroniques.

(31) Arrêt n° 62/2002 du 28 mars 2002.

(32) Arrêt n° 189/2002 du 19 décembre 2002.

sion », contenue dans l'arrêté, à la réforme des pensions, réalisée par l'arrêté royal du 30 janvier 1997 (33).

2. *Le recours en annulation*

En 2002, vingt-quatre arrêts sont rendus sur recours en annulation. Tous ces recours furent introduits par des particuliers, personnes physiques, morales ou associations de fait (34). Cette année, aucun recours n'émana d'autorités exécutives ou législatives.

La Cour détermine l'étendue du recours en fonction du contenu de la requête et de l'exposé des moyens (35). Dès lors qu'aucun moyen n'est formulé à l'encontre d'une disposition dont l'annulation est demandée, le recours est irrecevable en ce qui la concerne (36). Le requérant 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 (37). Si le moyen dénonce une discrimination, il doit, à peine d'irrecevabilité, préciser quelles catégories de personnes sont comparées et en quoi la différence de traitement serait discriminatoire (38). Il n'est pas permis à la Cour de censurer une loi en fonction de griefs rédigés de manière telle qu'elle ne peut s'assurer de leur sens (39). Permettre que soient adressées à la Cour des requêtes à ce point imprécises conduirait à mettre en péril le caractère contradictoire de la procédure, étant donné que la partie qui intervient pour défendre les dispositions législatives en cause n'est pas en mesure de fournir une défense utile (40).

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 (41).

Il résulte de l'article 142 de la Constitution qu'il y a deux catégories de requérants : les autorités que la loi désigne et les personnes justifiant d'un intérêt. La première catégorie comprend le Conseil des ministres, les gouvernements de communauté ou de région et les présidents d'assemblée légis-

(33) Arrêt n° 178/2002 cité.

(34) 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.

(35) Arrêts n° 49/2002 cité, n° 71/2002 du 23 avril 2002, n° 77/2002 du 8 mai 2002, n° 93/2002 du 5 juin 2002, n° 159/2002 du 6 novembre 2002, n° 169/2002 cité et n° 177/2002 du 5 décembre 2002.

(36) Arrêt n° 169/2002 cité.

(37) Arrêts n° 25/2002 et n° 71/2002 cités, n° 95/2002 du 5 juin 2002 et n° 169/2002 cité.

(38) Arrêts n° 95/2002 et n° 169/2002 cités.

(39) Arrêt n° 95/2002 cité.

(40) Arrêt n° 95/2002 cité.

(41) Arrêt n° 166/2002 cité.

lative, à la demande de deux tiers de leurs membres (42). Ces personnes n'ont pas à justifier d'un 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.

a) L'intérêt pour agir

Le requérant doit faire état d'un intérêt à agir (43). Il doit aussi établir et prouver de manière concrète, le lien direct et individualisé qui existe entre lui et la norme contestée (44). Un effet indirect ne suffit pas (45), ni un intérêt hypothétique (46). Ainsi, un requérant ne justifie pas d'un intérêt direct lorsque le préjudice dont il se plaint ne découle pas directement de la norme entreprise mais n'est qu'une conséquence indirecte de celle-ci (47). 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 (48). Lorsqu'un requérant déclare agir en tant qu'habitant d'une région linguistique, il invoque un intérêt qui ne se distingue pas de celui qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière (49).

Les requérants doivent être atteints dans leur situation personnelle. Il faut que le risque que les dispositions puissent leur être appliquées soit réel (50). Il n'y a pas d'intérêt personnel lorsqu'une annulation éventuelle n'aurait pas d'incidence directe sur les intérêts du requérant.

L'intérêt au recours doit être et rester actuel (51). Lorsque la norme entreprise a fait l'objet d'une modification de sorte qu'elle n'est plus applicable au requérant, celui-ci perd son intérêt au recours (52). Une telle modification ne prive en revanche pas le requérant de son intérêt à agir, lorsque celle-ci n'a pas d'incidence sur l'aspect contesté de la norme (53).

A défaut de publication de la date d'entrée en vigueur de la disposition attaquée et compte tenu de l'écoulement de la période transitoire que celle-ci prévoyait, le requérant perd son intérêt au recours (54).

(42) Art. 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

(43) Arrêt n° 174/2002 cité.

(44) Arrêts n° 28/2002 du 30 janvier 2002, n° 56/2002, n° 71/2002, n° 93/2002, n° 174/2002 et n° 177/2002 cités.

(45) Arrêts n° 72/2002 cité et n° 103/2002 du 19 juin 2002. Dans ce dernier arrêt, la Cour change de jurisprudence.

(46) Arrêts n° 28/2002 et n° 72/2002 cités et n° 79/2002 du 8 mai 2002.

(47) Arrêt n° 90/2002 du 5 juin 2002.

(48) Arrêts n° 28/2002 et n° 90/2002 cités et n° 150/2002 du 15 octobre 2002.

(49) Arrêt n° 90/2002 cité.

(50) Arrêts n° 72/2002, n° 79/2002, n° 103/2002 et n° 177/2002 cités.

(51) Arrêt n° 71/2002 cité.

(52) Arrêt n° 71/2002 cité.

(53) Arrêt n° 71/2002 cité.

(54) Arrêt n° 181/2002 du 11 décembre 2002.



Le fait que la norme entreprise constitue la confirmation d'une jurisprudence ne supprime pas en soi l'intérêt que les parties requérantes pourraient avoir à l'annulation de cette norme (55).

Le requérant doit encore prouver que la norme a une incidence défavorable sur sa situation (56). Il ne suffit pas que la norme attaquée lui soit applicable, il faut encore qu'elle risque de lui causer un dommage. Toutefois, la Cour se montre plus souple dans l'admission du recours qu'un particulier introduit sur la base des droits fondamentaux. Ainsi la Cour souligne que le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative et que, dès lors, tout électeur ou tout candidat a un intérêt à demander l'annulation des dispositions d'une loi électorale susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature (57). De la même façon, le droit à un procès équitable en matière pénale est une garantie à ce point essentielle pour toute personne qu'il n'est pas requis que celle qui invoque sa violation démontre que la disposition qu'elle attaque affecterait directement l'issue d'une procédure pénale en cours la concernant (58).

La Cour vérifie aussi si l'annulation placera les requérants dans une situation plus favorable. Cet examen est complexe lorsque la disposition législative reprend ou confirme rétroactivement des mesures antérieures (59). Le fait que, par l'effet de l'annulation, les requérants recouvreraient une chance de voir régir plus favorablement leur situation suffit à justifier leur intérêt à attaquer la disposition (60). La circonstance que cette annulation éventuelle rendrait vigueur à des dispositions qui lèsent tout autant sinon davantage les requérants n'y change rien (61).

L'intérêt du requérant ne peut être tenu pour illégitime en ce que l'argumentation qu'il développe contredirait des décisions passées en force de chose jugée. L'existence de ces décisions ne le prive pas du droit de contester la constitutionnalité d'une disposition législative qui leur est postérieure, même si elle confirme la solution adoptée par ces décisions (62).

Les personnes de droit public telles les communes (63) ou les intercommunales (64) ne sont pas dispensées d'établir leur intérêt à agir. Une commune justifie de l'intérêt requis pour contester une norme, et les permis de bâtir qu'elle confirme, dès lors que celle-ci concerne le territoire de la commune et que la commune peut être affectée par cette norme. Le fait que la com-

(55) Arrêt n° 71/2002 cité.

(56) Arrêt n° 25/2002 cité.

(57) Arrêt n° 25/2002 cité.

(58) Arrêt n° 86/2002 du 8 mai 2002.

(59) Arrêt n° 72/2002 cité.

(60) Arrêts n° 25/2002 et n° 177/2002 cités.

(61) Arrêt n° 25/2002 cité.

(62) Arrêt n° 86/2002 cité.

(63) Arrêt n° 174/2002 cité.

(64) Arrêt n° 159/2002 cité.

mune, par le biais de ses organes compétents, a participé à l'élaboration des permis de bâtir concernés et qu'elle a même émis un avis favorable concernant certains d'entre eux n'affecte pas cet intérêt (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 parents, d'électeurs (66), de retraités (67), de propriétaires (68) ou de justiciables (69).

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 militaires ou candidats militaires (70), membres du personnel de Belgacom (71), permanents ou délégués syndicaux (72), agents de gardiennage (73), membre du personnel de l'ex-gendarmerie, de l'ex-police judiciaire ou de l'ex-police communale (74).

Plusieurs arrêts ont trait à l'intérêt à agir des *personnes morales*. Il peut s'agir d'une association sans but lucratif (75) — pour autant qu'elle agisse en vue d'un intérêt collectif qui ne se confond ni avec l'intérêt général, ni avec l'intérêt individuel de ses membres (76), qu'elle indique dans sa requête en quoi son objet social peut être affecté par la norme attaquée (77) et qu'il n'apparaisse pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi (78) — . Une a.s.b.l. ne peut, pour introduire un recours en annulation, substituer son appréciation des intérêts de la communauté à l'appréciation des organes officiels de celle-ci, organes démocratiquement constitués auxquels a été confié le soin de défendre les intérêts propres à leur collectivité devant la Cour (79) (art. 2, 1° et 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, en application de l'art. 142 de la Constitution). Il peut également s'agir d'une société anonyme ou autre (80), d'une commune (81) ou d'une intercommunale (82).

(65) Arrêt n° 174/2002 cité.

(66) Arrêt n° 25/2002 cité.

(67) Arrêt n° 49/2002 cité.

(68) Arrêt n° 71/2002 cité.

(69) Arrêts n° 86/2002 cité et n° 116/2002 du 26 juin 2002.

(70) Arrêts n° 28/2002 et n° 72/2002 cités.

(71) Arrêt n° 93/2002 cité.

(72) Arrêts n° 93/2002 cité et n° 172/2002 du 27 novembre 2002.

(73) Arrêt n° 166/2002 cité.

(74) Arrêt n° 177/2002 cité.

(75) Arrêts n° 49/2002, n° 56/2002, n° 72/2002, n° 77/2002, n° 90/2002, n° 103/2002, n° 150/2002, n° 166/2002, n° 169/2002 et n° 177/2002 cités.

(76) Arrêts n° 72/2002, n° 77/2002, n° 150/2002 et n° 177/2002 cités.

(77) Arrêts n° 56/2002, n° 72/2002, n° 77/2002, n° 150/2002 et n° 177/2002 cités.

(78) Arrêts n° 72/2002, n° 77/2002 et n° 177/2002 cités. Jusqu'à l'arrêt n° 125/2000 du 29 novembre 2000, il était requis que l'a.s.b.l. fasse preuve d'une activité concrète et durable.

(79) Arrêts n° 90/2002 et n° 150/2002 cités.

(80) Arrêts n° 79/2002, n° 166/2002 et n° 181/2002 cités.

(81) Arrêt n° 174/2002 cité.

(82) Arrêt n° 159/2002 cité.

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. 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 (83). 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 (84). La partie qui ne donne pas suite à une demande faite par les services du greffe voit son recours ou sa demande de suspension rejetée (85).

Il faut encore que les pièces produites fassent apparaître que la décision d'introduire un recours émane de l'organe compétent. Le conseil d'administration est l'organe compétent pour représenter une a.s.b.l., conformément à l'article 13 de la loi relative aux associations sans but lucratif (86). A défaut d'indication dans les statuts, le gérant d'une s.p.r.l. est habilité à ester devant la Cour au nom de la société dès lors que cela découle des statuts (87).

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'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant une entité juridique distincte et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement de services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause (88).

Rien n'indique que la capacité d'agir d'une commune prévue par l'article 271, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale soit soumise à des conditions particulières lorsqu'il s'agit de saisir la Cour d'arbitrage d'une demande ou d'un recours (89). Ce n'est qu'après que la capacité d'agir a été établie qu'il y a lieu d'examiner si une commune, *qualitate qua*, justifie de l'intérêt requis pour introduire une demande de suspension et un recours en annulation auprès de la Cour (90).

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

(84) Arrêts n° 77/2002 cité et n° 163/2002 du 6 novembre 2002.

(85) Arrêt n° 163/2002 cité.

(86) Arrêt n° 77/2002 cité.

(87) Arrêt n° 79/2002 cité.

(88) Arrêts n° 84/2002 du 8 mai 2002 et n° 123/2002 du 3 juillet 2002.

(89) Arrêt n° 174/2002 cité.

(90) Arrêt n° 174/2002 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* (91). La Cour applique strictement cette règle (92).

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 (93).

3. La question préjudicielle

En 2002, la Cour rend cent soixante arrêts sur question préjudicielle. Les questions définitivement tranchées ont été posées par la Cour de cassation (6), le Conseil d'Etat (30), des Cours d'appel (22), des Cours du travail (13), des tribunaux (81), des juges de paix (10) et des juridictions administratives (5) (94).

Au contentieux préjudiciel, la Cour est compétente pour statuer sur la violation par une norme législative des dispositions constitutionnelles qui lui ont été confiées. Il ne lui revient, en revanche, pas de trancher d'autres questions se posant au juge quant à l'interprétation de la loi en cause (95), ni de répondre à une question préjudicielle portant sur le fait de savoir si un de ses arrêts est transposable à un litige dont est saisi un juge (96).

La Cour n'accepte pas davantage une immixtion dans le procès pendant devant le juge *a quo* (97) : 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 à poursuivre la procédure et à obtenir la réponse à la question préjudicielle qui a été posée (98).

Il arrive que la Cour reformule une question préjudicielle en vue de limiter son objet aux dispositions sur lesquelles, eu égard aux faits de l'espèce et à la motivation du jugement *a quo*, elle doit porter (99).

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

(92) Arrêt n° 71/2002 cité.

(93) Arrêts n° 166/2002 et n° 169/2002 cités.

(94) 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.

(95) Arrêts n° 76/2002 cité et n° 117/2002 du 3 juillet 2002.

(96) Arrêt n° 137/2002 cité.

(97) Arrêt n° 142/2002 du 9 octobre 2002.

(98) Arrêt n° 81/2002 du 8 mai 2002.

(99) Arrêt n° 46/2002 du 13 mars 2002.



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 (100) et de poser une question au sujet de cette norme (101). C'est donc le juge *a quo* qui détermine la norme applicable au litige dont il est saisi, c'est lui qui décide si la réponse à la question est utile pour trancher le litige (102).

Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu de la question posée (103). La circonstance que la modification demandée porte sur le contrôle de la constitutionnalité d'un élément retenu par la question préjudicielle au titre de point de comparaison, ne constitue pas une raison suffisante pour déroger à ce principe (104). Elles ne sont pas davantage autorisées à mettre en cause l'application que les juridictions font de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (105).

La Cour limite son examen à la question de droit telle qu'elle ressort de la formulation de la question et aux dispositions mentionnées dans la question, mais elle n'hésite pas à limiter ou préciser la question (106). 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 (107). Elle refuse par contre en principe (108) 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). Toutefois, la Cour peut, pour répondre à la question préjudicielle, inclure dans son examen des dispositions à propos desquelles le juge *a quo* ne l'a pas interrogée (110).

(100) Arrêts n° 11/2002 du 16 janvier 2002, n° 16/2002 et n° 17/2002 cités, n° 27/2002 et n° 30/2002 du 30 janvier 2002, n° 42/2002 et n° 43/2002 du 20 février 2002, n° 61/2002 du 28 mars 2002, n° 97/2002 cité, n° 114/2002 du 26 juin 2002, n° 121/2002 du 3 juillet 2002, n° 142/2002 cité, n° 144/2002 du 9 octobre 2002, n° 156/2002 cité, n° 158/2002 du 6 novembre 2002 et n° 170/2002 cité.

(101) Arrêts n° 43/2002, n° 121/2002 et n° 170/2002 cités.

(102) Arrêt n° 34/2002 cité.

(103) Arrêts n° 1/2002 du 9 janvier 2002, n° 40/2002 du 20 février 2002, n° 42/2002 et n° 76/2002 cités, n° 80/2002 du 8 mai 2002, n° 85/2002 cité, n° 92/2002 du 5 juin 2002, n° 107/2002 du 26 juin 2002, n° 143/2002 cité, n° 187/2002 du 19 décembre 2002 et n° 191/2002 cité.

(104) Arrêt n° 182/2002 du 11 décembre 2002.

(105) Arrêt n° 170/2002 cité.

(106) Arrêts n° 29/2002 du 30 janvier 2002, n° 40/2002 et n° 42/2002 cités, n° 48/2002 du 13 mars 2002, n° 141/2002 du 9 octobre 2002, n° 142/2002 cité, n° 145/2002 et n° 151/2002 du 15 octobre 2002 et n° 182/2002 cité.

(107) Arrêts n° 15/2002 du 17 janvier 2002, n° 34/2002, n° 37/2002, n° 42/2002 et n° 46/2002 cités, n° 58/2002 et n° 64/2002 du 28 mars 2002, n° 73/2002 cité, n° 96/2002 du 12 juin 2002, n° 97/2002 cité, n° 105/2002 du 26 juin 2002, n° 107/2002, n° 121/2002 et n° 134/2002 cités, n° 140/2002 du 9 octobre 2002, n° 143/2002 cité, n° 173/2002 du 27 novembre 2002, n° 175/2002 et n° 188/2002 cités, n° 190/2002 du 19 décembre 2002.

(108) Voy., toutefois, l'arrêt n° 155/2002 du 6 novembre 2002.

(109) Arrêts n° 76/2002 et n° 85/2002 cités, n° 118/2002 du 3 juillet 2002 et n° 191/2002 cité.

(110) Arrêt n° 102/2002 du 19 juin 2002.

La loi spéciale du 6 janvier 1989 n'exige pas que le juge *a quo* justifie d'un « intérêt » pour poser une question préjudicielle (111). Elle n'exige pas non plus que les différences de traitement qui sont déférées à la Cour le soient à l'initiative de ceux qui en seraient les victimes (112). De plus, une décision de la Cour ne saurait être anticipée ou présumée pour contester sa compétence (113).

Toutefois, lorsqu'il est proposé de contrôler une norme législative qui n'a manifestement aucun rapport avec la contestation en cause, la Cour estime qu'il ne lui incombe pas de vérifier la constitutionnalité de cette disposition (114).

Il peut arriver que la Cour opte, comme par le passé, pour la voie originale du dialogue de juge à juge (115). Constatant que la norme soumise à son contrôle n'est entrée en vigueur qu'après que les faits ayant donné lieu à l'instance principale se soient produits, la Cour renvoie la cause tout en invitant le juge *a quo* à examiner si la question telle qu'il l'a posée reste indispensable à la solution du litige et, le cas échéant, s'il ne doit pas en modifier les termes pour tenir compte de cette circonstance (116). Il arrive aussi que le dialogue de juge à juge amène le juge *a quo* à mieux formuler sa question (117).

Dans d'autres cas, la Cour répond plus radicalement au juge que sa question n'appelle pas de réponse (118) ou n'a pas d'objet (119). Ainsi lorsque la question repose sur une lecture erronée de la disposition en cause (120) ou que la situation critiquée n'est pas le fait de la disposition mentionnée dans la question (121), elle n'appelle pas de réponse. Il en va de même dans l'hypothèse où la réponse à la question ne saurait présenter la moindre utilité pour la solution du litige pendant devant le juge *a quo* (122) ainsi que lorsque la différence de traitement décrite dans la question préjudicielle est inexistante (123). Est encore sans objet une question qui se fonde sur le fait que les chambres restreintes constituées au sein du service de contrôle

(111) Arrêt n° 97/2002 cité.

(112) Arrêt n° 176/2002 cité.

(113) Arrêt n° 176/2002 cité.

(114) Arrêts n° 38/2002, n° 60/2002 et n° 108/2002 cités, n° 110/2002 du 26 juin 2002 et n° 147/2002 du 15 octobre 2002. Voy. encore l'arrêt n° 59/2002 du 28 mars 2002.

(115) Voy. nos précédentes chroniques.

(116) Arrêt n° 121/2002 cité.

(117) Arrêt n° 62/2002 cité.

(118) Voy. not. les arrêts n° 30/2002 cité, n° 53/2002 du 13 mars 2002, n° 58/2002, n° 74/2002, n° 85/2002 et n° 124/2002 cités, n° 125/2002 du 10 juillet 2002, n° 145/2002 et n° 147/2002 cités.

(119) Arrêts n° 98/2002 et n° 125/2002 cités.

(120) Arrêts n° 1/2002, n° 60/2002 et n° 125/2002 cités.

(121) Arrêts n° 53/2002, n° 60/2002 et n° 85/2002 cités.

(122) Arrêt n° 30/2002 cité.

(123) Arrêt n° 74/2002 cité.

médical de l'INAMI statuent sur des contestations alors qu'elles agissent en tant qu'organes de l'administration active (124).

Lorsque ni les termes de la question ni les motifs de la décision de renvoi ne précisent la norme soumise au contrôle de la Cour — une simple énumération de chapitres d'une loi, accompagnée des mots « notamment mais pas exclusivement », ne suffit nullement — et qu'ils n'indiquent pas davantage comment ou en quoi ces dispositions pourraient violer le principe d'égalité — l'attendu selon lequel ces dispositions dérogent au droit commun « sur un certain nombre de points essentiels » n'est pas suffisamment précis à cet égard —, la Cour ne peut examiner si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés (125). De même, la Cour n'est pas en mesure de statuer si la décision de renvoi n'indique pas quelles seraient la ou les règles répartitrices de compétences qui ont été violées (126). La Cour précise en outre que « permettre que soient posées des questions à ce point vagues et générales conduirait en outre à mettre en péril le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, étant donné que la partie qui intervient pour défendre les dispositions législatives en cause n'est pas en mesure de fournir une défense utile » (127).

Au contentieux de l'égalité, la Cour demande au juge de préciser quelle catégorie de personnes peut être comparée de manière pertinente avec la catégorie qui serait victime d'une discrimination éventuelle. A défaut de cette précision, la Cour n'est pas en mesure d'examiner si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés (128). La Cour considère donc que la question n'appelle pas de réponse (129).

Il arrive, en revanche, que la Cour recherche si les situations à comparer ne sont pas précisées dans la décision de renvoi, ce qui permet alors le contrôle (130).

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 (131). Si la Cour arrive à la conclusion que la norme viole la Constitution, elle examine

(124) Arrêt n° 98/2002 cité.

(125) Arrêt n° 60/2002 cité. Voy. aussi les arrêts n° 38/2002, n° 108/2002 et n° 137/2002 cités.

(126) Arrêt n° 191/2002 cité.

(127) Arrêts n° 60/2002 et n° 108/2002 cités. Voy. aussi l'arrêt n° 191/2002 cité.

(128) Arrêts n° 1/2002, n° 76/2002, n° 97/2002 et n° 137/2002 cités.

(129) Arrêt n° 1/2002 cité.

(130) Arrêt n° 8/2002 du 9 janvier 2002.

(131) Arrêts n° 3/2002 du 9 janvier 2002, n° 43/2002 et n° 117/2002 cités, n° 130/2002 du 18 septembre 2002, n° 140/2002, n° 142/2002, n° 145/2002 et n° 156/2002 cités et n° 184/2002 du 11 décembre 2002.



parfois si une autre interprétation ne permet pas d'éviter le constat d'inconstitutionnalité. Elle rend alors un dispositif en deux parties (132).

Dans certains cas toutefois, la Cour oppose à l'interprétation donnée par le juge une interprétation qui fait disparaître la différence de traitement dénoncée (133).

Un problème nouveau se pose en 2002. La Cour est-elle liée par la qualification que le juge *a quo* a donné à la mesure en cause ? En l'espèce, le juge *a quo* avait qualifié d'impôt, au sens de l'article 170 de la Constitution, la « compensation » que la norme en cause instaurait. Il a interrogé la Cour sur l'éventuelle incompatibilité de cet « impôt » avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 170, de la Constitution. La Cour précise que si le juge *a quo* a exercé sa compétence en interprétant la norme en cause et en déterminant les droits et obligations qui en découlent, la Cour doit exercer la sienne en vérifiant si cette qualification d'impôt est exacte puisqu'elle est interrogée sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 170, de la Constitution. En effet, le terme « impôt » est utilisé à l'article 170 de la Constitution, c'est-à-dire dans une des normes au regard desquelles la Cour est invitée à exercer son contrôle (134). En d'autres termes, il appartient à la Cour de vérifier si cette qualification est exacte dans la mesure où elle conditionne l'application de l'article 170 de la Constitution, au regard duquel la Cour est invitée à effectuer son contrôle d'égalité (135).

De la même façon, il incombe à la Cour d'arbitrage, quand elle est saisie d'une question préjudicielle qui allègue la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés notamment avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de rechercher si la mesure soumise à son contrôle doit être qualifiée de pénale. Elle doit, en effet, veiller au respect des garanties résultant des principes généraux du droit pénal et de l'article 6 précité (136). Les principes généraux du droit pénal et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme s'imposant au législateur, ils s'appliquent indépendamment de la qualification de pénales ou de non pénales que la loi pourrait donner aux mesures qu'elle prescrit. La Cour ne pourrait donc s'en tenir à la qualification choisie par le législateur, sous peine de méconnaître les garanties déduites en particulier des articles 12 et 14 de la Constitution ainsi que les principes généraux du droit pénal. La Cour, se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de

(132) Arrêts n° 34/2002, n° 40/2002, n° 43/2002 et n° 58/2002 cités, n° 78/2002 et n° 82/2002 du 8 mai 2002, n° 118/2002 cité, n° 149/2002 du 15 octobre 2002, n° 154/2002 et n° 176/2002 cités.

(133) Arrêts n° 78/2002, n° 118/2002 et n° 145/2002 cités.

(134) Arrêt n° 117/2002 cité.

(135) Arrêt n° 117/2002 cité.

(136) Arrêts n° 157/2002 et n° 175/2002 cités.



l'homme, rappelle que pour déterminer si un acte sanctionné par la législation d'un Etat entre dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention, il convient non seulement d'examiner si le droit de l'Etat concerné qualifie l'infraction de pénale, mais aussi de tenir compte du caractère punitif et par là dissuasif de la sanction. Dès lors qu'il apparaît que la qualification de la mesure qui est donnée par le juge *a quo* et exprimée dans la question préjudicielle, est en contradiction avec la notion de sanction pénale telle qu'elle se dégage des principes généraux du droit pénal et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour ne pourrait répondre à la question telle qu'elle est libellée sans porter atteinte à ces principes et à cette disposition (137).

La Cour n'accepte pas de décliner 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. La question de savoir dans quelle mesure la Cour doit tenir compte de l'interprétation donnée à des dispositions par le juge qui l'interroge est indépendante du point de savoir si une telle interprétation est propre à ce juge ou s'il s'est conformé à une jurisprudence (138).

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 (139). Il arrive aussi que le requérant déclare se désister d'un moyen (140).

Une modification législative peut interférer dans une procédure en annulation. Lorsqu'un recours est dirigé contre des dispositions remplacées dans l'intervalle, le requérant n'a intérêt au recours qu'en cas d'annulation de la nouvelle disposition. Dès lors qu'il a introduit ultérieurement un recours en annulation contre celle-ci, l'examen de l'actuel recours ne pourra être poursuivi que si le recours introduit contre la nouvelle disposition législative est accueilli; en cas de rejet, l'actuel recours sera rayé du rôle de la Cour (141).

(137) Arrêt n° 157/2002 cité.

(138) Arrêt n° 82/2002 cité.

(139) Arrêts n° 13/2002 du 16 janvier 2002 et n° 162/2002 du 6 novembre 2002.

(140) Arrêt n° 181/2002 cité.

(141) Arrêt n° 71/2002 cité.

La Cour peut elle-même contribuer au dénouement rapide d'une affaire, au terme d'une brève procédure, dite « préliminaire ». En 2002, la Cour rejette de la sorte, en chambre restreinte, un recours en annulation avec la demande de suspension qui lui est jointe (142) et sept questions préjudicielles (143) pour incompétence ou irrecevabilité manifeste. La Cour rend aussi, en chambre de sept membres, vingt-deux arrêts de réponse immédiate (144). Par ces arrêts, la Cour confirme une jurisprudence antérieure parce que les questions sont identiques ou similaires à des questions déjà tranchées ou dit pour droit que la question n'appelle pas de réponse. La Cour rend également des arrêts de réponse immédiate lorsque la question qui lui est soumise ne soulève pas de difficultés particulières et est susceptible de recevoir une réponse dans le cadre de la procédure préliminaire (145).

En raison du large accès à la Cour, le législateur spécial a entendu éviter, par l'instauration de la procédure préliminaire, que la Cour, qui risquait d'être saisie de nombreuses procédures dont certaines n'auraient aucune chance sérieuse d'aboutir, ne se trouve dans l'impossibilité de les traiter dans un délai raisonnable en devant, pour chacune d'elles, observer les règles formulées aux articles 85 à 90 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (146).

La procédure préliminaire est initiée par les juges-rapporteurs qui communiquent aux parties leurs conclusions (147). Les parties peuvent introduire un mémoire justificatif dans un délai de quinze jours. Il résulte des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que le législateur a entendu assurer le respect des droits de la défense des parties concernées par la notification des conclusions des juges-rapporteurs et la possibilité d'introduire le mémoire justificatif plutôt que par la possibilité d'être entendu par la Cour (148).

(142) Arrêt n° 95/2002 cité.

(143) Arrêts n° 18/2002, n° 55/2002, n° 76/2002, n° 88/2002, n° 137/2002, n° 179/2002 et n° 191/2002 cités.

(144) Arrêts n° 8/2002, n° 16/2002 et n° 17/2002 cités, n° 24/2002 du 23 janvier 2002, n° 29/2002 et n° 30/2002 cités, n° 33/2002 du 6 février 2002, n° 54/2002 du 13 mars 2002, n° 68/2002 du 28 mars 2002, n° 75/2002 du 23 avril 2002, n° 87/2002 du 8 mai 2002, n° 94/2002 du 5 juin 2002, n° 100/2002 du 19 juin 2002, n° 111/2002 cité, n° 112/2002 et n° 113/2002 du 26 juin 2002, n° 114/2002 cité, n° 115/2002 du 26 juin 2002, n° 143/2002 et n° 144/2002 cités, n° 153/2002 du 15 octobre 2002 et n° 190/2002 cité.

(145) Arrêt n° 29/2002 cité. Voy. aussi les arrêts n° 24/2002 et n° 33/2002 cités.

(146) Arrêt n° 16/2002 cité.

(147) Voy. les art. 70 à 73 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(148) Arrêt n° 16/2002 cité.

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 du 6 janvier 1989. Comme toute pièce de procédure, le mémoire doit être envoyé par pli recommandé à la poste, dans les délais prescrits. La Cour veille strictement au respect des délais (149).

Toutes les parties qui agissent sont tenues d'adresser à la Cour les pièces appuyant leurs affirmations et prétentions (voy. *infra*) (150).

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. Ce délai peut être abrogé ou prorogé par une ordonnance motivée du président (151). Seul ce mémoire peut contenir des moyens nouveaux. Une telle intervention ne peut cependant ni modifier ni étendre la portée du recours.

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.

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 (152). La Cour n'admet en général pas d'autres formes d'intervention volontaire.

La circonstance que le collège des bourgmestre et échevins, agissant en tant qu'organe investi d'un pouvoir juridictionnel, pose à la Cour une question préjudicielle n'affecte pas la recevabilité du mémoire introduit par la commune dans cette instance dès lors que la commune agit en tant qu'autorité administrative (153).

(149) Arrêt n° 136/2002 du 25 septembre 2002.

(150) Arrêt n° 53/2002 cité.

(151) Art. 85, al. 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(152) Art. 85 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(153) Arrêt n° 31/2002 cité.

Les mémoires transmis à la Cour doivent contenir un inventaire des pièces à l'appui; tout dossier est transmis avec un inventaire des pièces qui le composent (154). Les parties intervenantes sont donc tenues d'adresser à la Cour les pièces appuyant les affirmations et les prétentions contenues dans leurs mémoires. Par ailleurs, toute personne qui, en application des articles 85 et 87, adresse un mémoire à la Cour, est tenue d'y joindre le dossier qu'elle détient (155). Il résulte de ce qui précède que le renvoi, dans un mémoire des parties demanderesses dans l'instance principale, à leurs conclusions déposées devant la juridiction de renvoi « en ce qui concerne le volet proprement juridique de leur argumentation », ne peut pas être admis et que ces conclusions sont écartées des débats (156).

La Cour écarte par ordonnance le mémoire tardif d'une partie devant la juridiction qui a posé une question préjudicielle après que le président eut constaté par ordonnance que le mémoire avait été introduit après l'expiration du délai prescrit par l'article 85 de la loi organique et déclaré que cette partie disposait d'un délai de huit jours pour introduire éventuellement des observations écrites à ce sujet (157).

Aux observations de la partie qui soutient que la notification de la question préjudicielle aurait dû être faite à son domicile plutôt qu'à celui qu'elle avait élu chez son avocat pour les besoins de la cause devant le Conseil d'Etat, la Cour répond que « la procédure sur question préjudicielle doit être considérée comme un accessoire de la procédure devant la juridiction qui a pris la décision de renvoi et qu'il est dès lors justifié que le greffe de la Cour d'arbitrage utilise, pour la notification, les indications qui figurent dans l'expédition conforme de la décision de renvoi » (158).

3. *Les incidents en cours de litige*

Lorsque les parties se réfèrent à des dispositions de droit européen qui ne font l'objet d'aucun problème d'interprétation, il n'y a pas lieu d'interroger à leur sujet la Cour de justice des Communautés européennes (159).

Ce n'est pas à la Cour d'arbitrage, mais à la Cour de justice Benelux qu'il appartiendrait, si le juge *a quo* estimait devoir l'interroger, de trancher la question de l'interprétation à donner à une disposition annexée à la Convention Benelux du 26 novembre 1973 (160).

(154) Art. 84 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(155) Art. 88 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(156) Arrêt n° 53/2002 cité.

(157) Arrêt n° 136/2002 cité.

(158) Arrêt n° 136/2002 cité.

(159) Arrêt n° 31/2002 cité.

(160) Arrêts n° 57/2002 et n° 152/2002 cités.



L'article 95 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage n'est pas d'application lorsque le requérant met en doute l'exactitude de certains éléments des pièces déposées par une partie, sans s'inscrire en faux contre ces pièces (161).

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 (162). Elle impose dès lors les mêmes exigences (163).

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 (164).

Les arrêts décidant la suspension d'une norme sont rares. En 2002, la Cour rend un arrêt de suspension (165). Les sept autres arrêts sont des arrêts de rejet. Un l'a été à la suite d'une procédure préliminaire, pour irrecevabilité manifeste (166) : cet arrêt rejette en une fois le recours en annulation et la demande de suspension qui l'accompagne. Un autre arrêt rejette la seule demande de suspension au terme de la procédure ordinaire, qui est une procédure d'urgence, pour irrecevabilité (167). Cinq arrêts rejettent la demande de suspension parce que les conditions pour suspendre ne sont pas réunies (168). Dans deux de ces arrêts, la Cour procède explicitement à une balance des intérêts (169).

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'exécution immédiate de la norme faisant l'objet du recours risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable. Elle peut aussi suspendre si un

(161) Arrêt n° 28/2002 cité.

(162) Arrêt n° 95/2002 cité.

(163) Voy. *supra*.

(164) Arrêts n° 95/2002, n° 103/2002, n° 116/2002, n° 123/2002, n° 163/2002 et n° 174/2002 cités.

(165) Arrêt n° 129/2002 cité.

(166) Arrêt n° 95/2002 cité.

(167) Arrêt n° 103/2002 cité.

(168) Arrêts n° 116/2002, n° 123/2002 et n° 163/2002 cités, n° 167/2002 du 13 novembre 2002 et n° 174/2002 cité.

(169) Arrêts n° 116/2002 et n° 174/2002 cités.

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 (loi spéciale, art. 20, 2°).

Les deux conditions fixées par l'article 20, 1°, 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 2002, quatre arrêts de rejet concluent à l'absence de préjudice grave difficilement réparable (170).

Les conditions de suspension ne sont pas différentes si la demande de suspension concerne du droit européen (171).

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 (172). La Cour procède à un examen provisoire mais approfondi du moyen, qui l'amène à aborder le fond de l'affaire (173).

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. Dès lors que la demande de suspension contient un exposé des faits de cette nature, il y a lieu de rejeter l'exception selon laquelle le préjudice ne serait ni individualisé ni concrétisé (174).

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 risque de préjudice (175).

Une suspension par la Cour doit permettre d'éviter qu'un préjudice grave résulte pour les requérants de l'application immédiate de la norme entreprise, préjudice qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement être réparé par l'effet d'une annulation éventuelle (176). Une demande de suspension ne peut pas être accueillie lorsqu'elle concerne un préjudice déjà réalisé (177).

Lorsqu'il s'agit d'apprécier la gravité et le caractère difficilement réparable d'un préjudice, une association sans but lucratif qui défend des prin-

(170) Arrêts n° 123/2002, n° 163/2002, n° 167/2002 et n° 174/2002 cités.

(171) Arrêts n° 116/2002 et n° 174/2002 cités.

(172) Voy. nos précédentes chroniques.

(173) Arrêt n° 129/2002 cité.

(174) Arrêt n° 116/2002 cité.

(175) Voy. nos précédentes chroniques.

(176) Arrêts n° 116/2002, n° 123/2002 et n° 129/2002 cités.

(177) Arrêt n° 116/2002 cité.

cipes ou protège un intérêt collectif ne peut être confondue avec les personnes physiques affectées dans leur situation personnelle, auxquelles ces principes ou cet intérêt sont relatifs. Lorsque le préjudice causé aux parties requérantes est un préjudice purement moral résultant de l'adoption de dispositions législatives contraires aux principes que ces parties ont pour objet de défendre, ce préjudice n'est pas difficilement réparable, puisqu'il disparaîtrait avec l'annulation des dispositions contestées (178).

Le grief tiré des conséquences que pourrait avoir le rejet d'une demande de suspension se confond avec la preuve du préjudice grave difficilement réparable, exigée par la loi spéciale (179).

Dans deux arrêts (180), la Cour procède à une balance des intérêts, qu'elle justifie de la manière suivante.

Elle infère de l'emploi du mot « peut » à l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, même si elle juge qu'il est satisfait aux deux conditions de fond de l'article 20, 1^o, pour pouvoir procéder à la suspension, elle n'est pas tenue de suspendre. Il lui appartient d'examiner s'il se justifie de procéder à la suspension de la norme attaquée, en faisant la balance des avantages qu'une suspension procurerait aux parties requérantes et des inconvénients qu'une telle suspension entraînerait pour l'intérêt général (181). La Cour précise, dans le second arrêt, que ce pouvoir ne s'exerce qu'à titre exceptionnel (182). Elle y relève aussi que lorsque la norme entreprise met en jeu des intérêts essentiels de la collectivité et concerne des personnes qui ont un intérêt tout aussi légitime au maintien de ces dispositions que celui des parties requérantes à leur suspension, lorsqu'en outre, la suspension pourrait avoir des conséquences irréversibles, il lui incombe, faisant la balance des intérêts en présence, d'examiner si une mesure de suspension n'aurait pas des effets disproportionnés (183).

Lorsque la norme en cause poursuit des objectifs à ce point importants pour la collectivité qu'une suspension de celle-ci risquerait de causer à l'intérêt général et à l'intérêt de tiers un préjudice plus grave et plus difficilement réparable que celui que son exécution immédiate pourrait causer aux parties requérantes, il n'y a pas lieu d'accueillir la demande de suspension (184). Est également visé, à titre d'intérêt général mis en balance avec l'intérêt du requérant, le risque pour l'autorité d'être tenue responsable d'avoir enfreint la réglementation européenne (185).

(178) Arrêt n° 167/2002 cité.

(179) Arrêt n° 116/2002 cité.

(180) Arrêts n° 116/2002 et n° 174/2002 cités.

(181) Arrêt n° 116/2002 cité.

(182) Arrêt n° 174/2002 cité.

(183) Arrêt n° 174/2002 cité.

(184) Arrêts n° 116/2002 et n° 174/2002 cités.

(185) Arrêt n° 116/2002 cité.

La mise en balance d'intérêts n'exige pas l'examen préalable du caractère sérieux des moyens (186). Lorsque le préjudice invoqué par les parties requérantes ne peut justifier une suspension, toute considération concernant le bien-fondé des moyens est inopérante puisque leur caractère sérieux, fût-il même établi, ne pourrait motiver une décision de suspendre (187).

La motivation d'un arrêt de suspension quant à la réalisation du risque de préjudice mérite de retenir l'attention, la plupart des demandes de suspension échouant à cet endroit. En l'espèce, la genèse de la norme contestée révèle que le requérant s'est vu contraint de mener plusieurs procédures devant le Conseil d'Etat aux fins de préserver ses possibilités de nomination. Le Conseil d'Etat a estimé que ses griefs étaient fondés. Durant toute cette période, le requérant a dû postuler dans des conditions qui diminuaient ses chances de promotion. La norme entreprise ouvre dorénavant la fonction en cause à tous les agents de rang 13, ce qui réduit sensiblement ses chances de nomination par rapport à la situation antérieure. Une nouvelle nomination qui interviendrait avant que la Cour se soit prononcée sur le fond ne disparaîtra pas de l'ordre juridique du fait de cette annulation ; elle devra être attaquée devant le Conseil d'Etat. Le requérant a 59 ans et s'approche donc de la pension. Compte tenu de son âge, ses chances de nomination risquent, en cas de refus de suspension, d'être à ce point réduites qu'elles devront être considérées comme inexistantes. La perte d'une dernière possibilité de nomination à la fin de sa carrière, à l'issue de toutes les procédures que le requérant a déjà menées, lui cause un préjudice grave qui restera difficilement réparable, même en cas d'annulation de cette norme (188).

C. — *Le règlement du litige*

1. *Le dispositif de l'arrêt*

En 2002, la Cour rend vingt-quatre arrêts sur recours en annulation. Dix sont des arrêts de rejet quant au fond. Un arrêt rejette le recours sous réserve d'interprétation. Deux emportent annulation partielle, trois annulation totale. Dans un arrêt, la Cour se réserve à statuer. Dans d'autres cas, la Cour déclare le recours totalement irrecevable (5). Deux arrêts décrètent un désistement.

Elle rend huit arrêts sur demande de suspension. Un arrêt décide la suspension. Cinq arrêts la rejettent quant au fond, deux pour irrecevabilité.

(186) Arrêt n° 174/2002 cité.

(187) Arrêt n° 174/2002 cité.

(188) Arrêt n° 129/2002 cité.

La Cour rend enfin cent soixante arrêts sur question préjudicielle. Cinquante-six sont des constats de non-violation. Huit sont des constats de non-violation sous réserve d'interprétation. Vingt-quatre arrêts contiennent un constat de violation pure et simple. Six arrêts constatent pour partie une violation et pour partie une non-violation. Dix relèvent à la fois une violation dans une interprétation et une non-violation dans une autre interprétation. Dans huit cas, la Cour se déclare incompétente pour répondre à la question. Un arrêt conclut à l'irrecevabilité de la question. Dans un arrêt, elle se déclare incompétente et déclare la question irrecevable. Trois arrêts déclarent que la question n'appelle pas de réponse. Dans un arrêt, elle renvoie la cause au juge *a quo*.

2. *Les techniques d'arrêt*

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 question 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 ». Dans ce dernier cas, la formule s'explique le plus souvent par la formulation de la question.

Après annulation, il arrive que la Cour maintienne les effets de la disposition annulée (189).

II. — LE CONTENTIEUX DES DROITS ET LIBERTÉS

A. — *L'enseignement*

1. Comme le veut l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, « l'enseignement est libre ». « La dispensation d'un enseignement n'est pas une matière réservée aux pouvoirs publics ». Des initiatives privées peuvent également se

(189) Arrêt n° 56/2002 cité.

développer en ce domaine (190). L'on sait qu'en Belgique, l'enseignement qualifié de libre occupe une place de choix.

La liberté de créer une école implique qu'« un pouvoir organisateur de l'enseignement libre subventionné... (puisse) offrir un enseignement qui, contrairement à celui de l'enseignement officiel, est basé sur une conception philosophique, idéologique ou religieuse de son choix ». Encore faut-il qu'il respecte, pour ce faire, les « dispositions concernant le subventionnement, le contrôle qualitatif et l'équivalence des diplômes et certificats ».

2. Rien n'empêche des parents de faire dispenser un enseignement à domicile. Encore convient-il que, dans cette hypothèse, la Communauté puisse vérifier si les enfants respectent bien l'obligation scolaire qui est inscrite à l'article 24, § ..., de la Constitution. Les parents sont, en particulier, tenus d'assurer ou de faire assurer un enseignement de niveau équivalent à celui qui est imposé aux établissements scolaires organisés, subventionnés ou reconnus par la Communauté (191).

3. La liberté de l'enseignement, telle qu'elle est mise en œuvre par les établissements de l'enseignement libre subventionné, implique « la liberté, pour le pouvoir organisateur, de choisir le personnel qui sera chargé de mener à bien la réalisation des objectifs pédagogiques propres » (192).

Ce présupposé peut avoir des conséquences concrètes sur la nature des rapports de travail entre l'institution d'enseignement et son personnel. « La liberté de choix justifie (notamment) que la désignation et la nomination du personnel de l'enseignement libre subventionné se fassent par contrat ». Les décisions prises en la matière ne sont pas l'œuvre d'autorités administratives et, à ce titre, ne relèvent pas du Conseil d'Etat. S'il y a, en l'occurrence, différence de traitement sur le plan de la garantie juridictionnelle, elle trouve sa justification « dans la Constitution même ». Elle échappe donc à l'appréciation de la Cour (193).

4. La liberté de l'enseignement, c'est encore la liberté de l'étudiant, au sens large de l'expression. Elle implique la liberté de chacun de choisir librement la formation qu'il entend suivre, par exemple celle qui conduit à une carrière militaire. Cette liberté s'inscrit néanmoins dans le cadre d'obligations qui sont prescrites par la loi et dont la personne intéressée a pu prendre connaissance — celle notamment de rembourser les frais de formation d'officier ou de sous-officier s'il advient que cette même personne inter-

(190) Arrêt n° 87/2002 cité.

(191) Arrêt n° 103/2002 cité.

(192) Arrêt n° 87/2002 cité.

(193) *Ibidem*. Au contraire, « la situation juridique du personnel de l'enseignement officiel subventionné, de même que celle du personnel de l'enseignement de la Communauté », ... est fondée sur une désignation unilatérale et est de nature statutaire (arrêt n° 66/99 du 17 juin 1999).

rompt sa formation après avoir obtenu un diplôme ou certificat intermédiaire aux frais de l'armée (194) — .

5. « Le principe d'égalité en matière d'enseignement ne saurait être dissocié des autres garanties établies par l'article 24 de la Constitution, en particulier la liberté d'enseignement » (195), telle qu'elle vient d'être évoquée sous ses différentes facettes. Égalité et liberté vont de pair en matière d'enseignement. L'une ne peut l'emporter sur l'autre.

6. L'égalité de traitement entre les établissements d'enseignement, de même que l'égalité entre les membres du personnel sont prescrites par la Constitution. Elles constituent « le principe », selon la curieuse formulation de la Cour. L'article 24, § 4, de la Constitution n'exclut pas, cependant, un traitement différencié. C'est à la condition que celui-ci soit fondé, selon l'expression consacrée, sur les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur.

Une précision importante est apportée par l'arrêt n° 73/2002. Pour justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, une différence de traitement entre les établissements d'enseignement et les membres du personnel des réseaux d'enseignement, il ne suffit pas, en effet, d'indiquer l'existence de différences objectives qui existent entre ces établissements et ces membres du personnel. Il faut encore démontrer qu'eu égard à la matière réglée, la distinction alléguée est pertinente pour justifier raisonnablement une différence de traitement (196).

L'enseignement organisé par la Communauté est, par exemple, aux mains d'un seul et même pouvoir organisateur — la Communauté — . L'enseignement officiel subventionné dépend, lui, de différents pouvoirs organisateurs — notamment les communes et les provinces — . Un décret de la Communauté française peut valablement décider que les services accomplis par les enseignants n'entreront en ligne de compte pour le calcul de leur ancienneté que s'ils ont été accomplis dans un établissement dépendant du même pouvoir organisateur. La législation établie peut contribuer à assurer la continuité et la stabilité des équipes pédagogiques (197).

7. Selon l'article 24, § 5, de la Constitution, « l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi ou le décret ». « Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement, en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement ». Elle n'interdit pas, par contre, que « des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres

(194) Arrêt n° 28/2002 cité.

(195) Arrêts n° 73/2002 et n° 87/2002 cités.

(196) Arrêt n° 73/2002 cité.

(197) Arrêt n° 73/2002 cité.

autorités », notamment exécutives (198). L'on tiendra compte, à cet égard, de l'autonomie qui revient à l'Université, de la diversité des facultés qui la composent et de la variété des disciplines qu'elle enseigne. Encore faut-il que de telles habilitations ne portent que « sur la mise en œuvre des principes que le législateur décretaal a lui-même adoptés ». A travers elles, « le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées » (199).

Relève, par exemple, des aspects essentiels de l'enseignement, le classement des grades du personnel scientifique ou du personnel académique des Universités.

8. Du point de vue de la répartition des compétences, la protection d'un titre professionnel, en l'occurrence celui de psychologue, ne saurait se confondre avec la détermination des règles d'accès à la profession. L'objectif poursuivi n'est pas de réserver en monopole certains services à ceux qui seraient porteurs de ce diplôme lorsqu'il est délivré par une faculté ou in institut de psychologie ou de pédagogie. Il est d'aider les personnes devant faire appel à des services déterminés en leur permettant de faire un choix éclairé. En connaissance de cause, elles pourront choisir un service de qualité. Il s'agit d'éclairer, non de limiter ce choix. Ceux qui ne sont pas titulaires d'un titre professionnel peuvent exercer leur activité en faisant mention de l'intitulé du diplôme dont elles sont titulaires (200).

9. Dans le respect des principes énoncés à l'article 24 de la Constitution, mais en tenant compte des trois exceptions inscrites à l'article 127, § 1^{er}, de la Constitution, la Communauté dispose de « la plénitude de compétence pour régler l'enseignement, dans la plus large acception du terme ». Il est difficile d'être plus explicite.

Cette compétence comprend notamment « la fixation des règles relatives au statut administratif et pécuniaire du personnel de l'enseignement, à l'exclusion de son régime de pension » (201). Encore faut-il que les dispositions statutaires ainsi établies se limitent « à ce qui est nécessaire pour mener une politique efficace en matière d'enseignement ». Les mesures prises ne doivent pas rendre impossible ou exagérément difficile « l'exercice de la compétence fédérale » en matière de politique sociale. Ce ne sera pas le cas si les mesures pécuniaires envisagées procurent des avantages « identiques à ceux qui sont accordés aux membres du personnel du ministère de la Communauté » (202).

(198) Arrêt n° 133/2002 du 18 septembre 2002.

(199) *Ibidem*.

(200) Arrêt n° 136/2002 cité.

(201) Arrêt n° 184/2002 cité.

(202) *Ibidem*.

10. Une Communauté peut-elle établir des dispositions spécifiques en ce qui concerne la répétition des subventions et de traitements indûment payés en matière d'enseignement ? Peut-elle de cette manière déroger aux dispositions de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces ? Peut-elle, à ce faire, contribuer à asseoir la sécurité juridique ?

Selon une analyse qui lui est familière, la Cour d'arbitrage s'interroge sur l'exercice de compétences implicites. Elle observe que la matière se prête à un règlement différencié et que son incidence sur la compétence fédérale n'est que marginale. Une réglementation spécifique peut donc se concevoir. Encore faut-il que le décret ne se donne pas une portée rétroactive excessive et n'intervienne pas notamment dans un ensemble de « procédures pendantes ». La Cour n'aperçoit pas les raisons d'intérêt général ou les circonstances exceptionnelles qui expliqueraient une rétroactivité de plus de huit ans.

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

1. *L'énoncé des principes*

On connaît la formule classique qui veut que « 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 ». Elle est régulièrement rappelée, même si elle n'apparaît pas systématiquement, loin de là, dans tous les arrêts rendus en matière d'égalité (203). 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 (204).

Aucune différence de traitement n'est donc, en soi, constitutive de discrimination contraire aux articles 10 et 11. Dans certaines matières, la Cour y insiste encore. Ainsi en va-t-il des différences qui sont le résultat de choix

(203) Arrêts n° 2/2002 du 9 janvier 2002, n° 5/2002 et n° 6/2002 cités, n° 32/2002 du 6 février 2002, n° 39/2002 du 20 février 2002, n° 46/2002, n° 57/2002 et n° 58/2002 cités, n° 63/2002 du 28 mars 2002, n° 78/2002, n° 82/2002, n° 97/2002, n° 110/2002, n° 113/2002, n° 118/2002, n° 136/2002 et n° 140/2002 cités, n° 148/2002 du 15 octobre 2002, n° 176/2002 cité, n° 180/2002 du 11 décembre 2002 et n° 188/2002 cité.

(204) Voy. les arrêts n° 22/2002 et n° 23/2002 du 23 janvier 2002, n° 27/2002, n° 105/2002 et n° 151/2002 cités, n° 171/2002 du 27 novembre 2002 et n° 187/2002 cité.

politiques différents posés par les législateurs belges dans l'exercice de leurs compétences respectives, et qui ne sont que la résultante logique du principe d'autonomie des communautés et des régions (205). Ainsi en va-t-il aussi, dans un autre domaine, des différences de procédure résultant de l'application, à des situations différenciées, des procédures prévues. La Cour répète régulièrement à ce sujet que « la différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées » (206).

Le contrôle exercé par la Cour porte sur les différences de traitement qui lui sont soumises, et uniquement sur elles. Ainsi, il ne lui appartient pas « d'apprécier si certaines déclarations faites au cours des travaux préparatoires sont contradictoires, si certaines formules utilisées sont imprécises ou si les termes employés sont parfois impropres » (207).

Tant que la compétence de la Cour ne s'étend qu'aux articles 10, 11 et 24 du Titre II de la Constitution, elle intègre dans son contrôle les dispositions consacrant des droits fondamentaux, qu'elles soient internes ou internationales, en les combinant avec les principes d'égalité et de non-discrimination. Ainsi en va-t-il des droits et libertés (208), des principes fondamentaux du droit fiscal établis par les articles 170 et 172 de la Constitution (209) et du principe d'égalité entre Belges et étrangers (210).

Le contrôle est plus strict si un droit fondamental est en cause (211). Par contre, la Cour reconnaît que, dans certaines matières particulièrement techniques, il ne peut être exigé du législateur qu'il prenne en considération la diversité des situations qui peuvent être concernées, et elle admet dès lors qu'il procède par « approche simplificatrice ». Une telle technique est ainsi parfois tolérée en matière fiscale et dans certaines législations sociales (212).

(205) Arrêt n° 85/2002 cité.

(206) Arrêts n° 3/2002 et n° 6/2002 cités, n° 9/2002 du 9 janvier 2002, n° 24/2002, n° 29/2002 et n° 61/2002 cités, n° 66/2002 du 28 mars 2002, n° 114/2002 cité, n° 127/2002 du 10 juillet 2002, n° 143/2002 cité et n° 165/2002 du 13 novembre 2002.

(207) Arrêt n° 128/2002 cité.

(208) Entre autres, arrêts n° 147/2002 et n° 157/2002 cités. Voy. aussi *infra* : « Les autres droits et libertés ».

(209) Arrêts n° 39/2002 et n° 117/2002 cités.

(210) Arrêt n° 77/2002 cité.

(211) Arrêt n° 149/2002 cité.

(212) Arrêts n° 39/2002 cité, n° 104/2002 du 26 juin 2002, n° 110/2002 et n° 141/2002 cités.

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

Les étapes du raisonnement en égalité sont désormais bien connues, même si elles n'apparaissent pas toutes dans les arrêts rendus en cette matière.

a) La différence de traitement

Il n'y a discrimination éventuelle que si la différence de traitement dénoncée par les parties est réelle. La Cour recherche dès lors l'origine des différences en cause. Lorsque celles-ci ne se situent pas dans la norme qui lui est soumise, elle ne poursuit pas son contrôle (213). De même, lorsque la Cour constate que la différence dénoncée n'existe pas (214) ou qu'il est possible d'interpréter la norme en cause de manière à faire disparaître la différence (215), elle rejette le grief sans autre examen.

La Cour précise, à l'occasion de l'examen d'une question préjudicielle, que la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'exige pas que les différences de traitement qui lui sont déférées le soient à l'initiative de ceux qui en seraient les victimes (216).

b) La comparaison des situations

Tout contrôle d'égalité suppose une comparaison des situations en présence. Lorsque la question préjudicielle ou les moyens à l'appui d'un recours ne présentent aucune comparaison, la Cour ne peut procéder à l'examen qui lui est demandé (217). Le cas échéant, la Cour déduit la comparaison à effectuer des motifs du jugement ou de l'arrêt qui l'interrogent (218).

Dans la plupart des cas, cette opération va de soi, et la Cour ne s'y attarde guère. Généralement, lorsqu'elle prend la peine de préciser que les situations qui lui sont soumises sont « suffisamment comparables », c'est pour répondre à l'argumentation d'une des parties qui soutenait le contraire (219).

Toute comparaison n'est cependant pas valable pour donner lieu à un contrôle de non-discrimination. La Cour répète de plus en plus réguliè-

(213) Arrêt n° 21/2002 cité (différence provenant non de la loi, mais d'un choix des parties concernées).

(214) Arrêts n° 24/2002, n° 74/2002, n° 81/2002, n° 85/2002, n° 94/2002, n° 105/2002 et n° 159/2002 cités.

(215) Arrêts n° 31/2002, n° 78/2002, n° 118/2002 et n° 145/2002 cités.

(216) Arrêt n° 176/2002 cité.

(217) Arrêts n° 1/2002, n° 76/2002 et n° 124/2002 cités.

(218) Par ex., arrêt n° 39/2002 cité.

(219) Arrêts n° 2/2002 cité, n° 35/2002 du 13 février 2002, n° 38/2002 cité, n° 51/2002 du 13 mars 2002, n° 64/2002, n° 86/2002 et n° 166/2002 cités.

ment que la comparaison doit être « pertinente » (220), ce qui suppose un examen du contexte dans lequel elle prend place, ainsi que de l'objet de la norme incriminée (221). Le cas échéant, la pertinence de la comparaison est limitée à un aspect de celle-ci (222).

Est notamment jugée non pertinente la comparaison de la situation des justiciables avant et après la loi attaquée, car « à 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 modifie les conditions d'application de la loi ancienne » (223).

c) La recherche de l'objectif poursuivi

S'il est déjà présent, au moins implicitement, lors du test de comparabilité, l'objectif de la mesure en cause apparaît explicitement comme le nœud de l'examen ultérieur de la Cour. Très régulièrement, les arrêts citent les travaux préparatoires de la norme incriminée pour en dégager ou en préciser l'objectif. Il s'agit ici d'identifier le but poursuivi par le législateur lorsqu'il a conçu la norme et y a introduit la distinction de traitement contestée, de manière à y confronter, par la suite, aussi bien l'objectivité et la pertinence du critère de distinction retenu que l'adéquation et la proportionnalité des moyens mis au service de l'objectif. L'identification de celui-ci revêt dès lors une importance cardinale pour l'issue du litige constitutionnel.

Bien qu'elle s'interdise d'interférer dans les choix qui font partie de la marge d'appréciation du législateur, et que ce soit à celui-ci de déterminer les options qu'il entend privilégier et les buts qu'il se donne, il arrive que la Cour confirme explicitement qu'elle reconnaît le caractère légitime de l'objectif poursuivi (224), ou qu'elle souligne l'importance qui doit être accordée à celui-ci, ce qui ne manquera pas d'influencer l'appréciation de la proportionnalité de la mesure par la suite (225).

Il est fréquent, surtout en matière fiscale, qu'en adoptant une norme, le législateur poursuive plusieurs objectifs distincts. Ainsi la Cour peut-elle souligner, à l'occasion, que « la constatation que la taxe a été instaurée, en premier lieu, pour des raisons budgétaires n'exclut pas que d'autres objectifs puissent aussi en fonder la modulation et le maintien » (226).

Certains objectifs apparaissent récurrents dans la législation ainsi que dans la jurisprudence de la Cour. Il en va ainsi de la prévention ou de la

(220) Not., les arrêts n° 1/2002, n° 76/2002 et n° 124/2002 cités.

(221) Not., les arrêts n° 52/2002, n° 56/2002, n° 91/2002 et n° 148/2002 cités.

(222) Arrêt n° 28/2002 cité.

(223) Arrêt n° 77/2002 cité.

(224) Arrêts n° 15/2002 et n° 56/2002 cités.

(225) Arrêt n° 159/2002 cité.

(226) Arrêt n° 39/2002 cité.

lutte contre les fraudes (227) en matière fiscale ou en matière sociale, de la « protection de l'intérêt de l'enfant » (228), ou de la limitation de l'immigration en matière de droit des étrangers (229).

d) L'objectivité et la pertinence du critère de distinction

Le critère de distinction, l'élément caractéristique fondant la catégorisation problématique soumise à la Cour, doit être examiné avec soin. Le cas échéant, la norme ne résistera pas au contrôle effectué au contentieux de l'égalité non pas parce que la mesure n'est pas correctement choisie, mais bien parce que le législateur n'a pas adéquatement différencié les catégories de situations qui doivent y être soumises de celles qui ne doivent pas y être. Dans ce cas, l'invalidation ou l'annulation intervient généralement non pas pour toute la mesure incriminée, mais bien en ce que celle-ci s'applique, ou ne s'applique pas, à telle catégorie de justiciables, ou dans telle hypothèse.

L'objectivité du critère ne pose généralement pas de grandes difficultés. L'essentiel des problèmes suscités se situe par contre au niveau de l'examen de sa pertinence. Celle-ci s'évalue au regard de l'objet ou de l'objectif de la norme : le contrôle est toujours contextué, il ne saurait y avoir de sens à déclarer pertinent un critère de distinction envisagé hors de son contexte.

A titre d'exemples, on relèvera que la Cour a jugé pertinents : le critère du caractère motorisé ou non du véhicule pour déterminer si le conducteur est un usager faible ou pas, au sens de la loi sur l'assurance auto (230), le critère de la légalité du séjour de l'étranger en ce qui concerne l'octroi de l'aide sociale (231), le critère des fonctions exercées pour distinguer les règles en vertu desquelles les mandats d'échevins ou de membres du conseil de l'aide sociale sont conférés (232), le critère de la personnalité morale ou physique pour appliquer des règles différentes en matière de cessation d'activité commerciale (233), ou encore le critère de l'enregistrement de l'entrepreneur pour en déterminer la fiabilité (234).

Par contre, un critère qui « aboutit à ce que l'on s'écarte » de l'objectif poursuivi n'est pas pertinent (235), de même que les critères qui ont pour conséquence de rendre injustifiable la norme en cause par rapport à une

(227) Arrêts n° 27/2002 cité, n° 36/2002 du 13 février 2002, n° 38/2002, n° 46/2002, n° 60/2002 et n° 97/2002 cités, n° 101/2002 du 19 juin 2002, n° 107/2002 et n° 108/2002 cités, n° 126/2002 du 10 juillet 2002, n° 147/2002, n° 157/2002, n° 173/2002 et n° 188/2002 cités.

(228) Arrêt n° 48/2002 cité.

(229) Arrêts n° 14/2002, n° 15/2002, n° 16/2002, n° 17/2002, n° 50/2002, n° 89/2002 et n° 169/2002 cités.

(230) Arrêt n° 23/2002 cité.

(231) Arrêt n° 89/2002 cité.

(232) Arrêt n° 135/2002 du 25 septembre 2002.

(233) Arrêt n° 173/2002 cité.

(234) Arrêt n° 188/2002 cité.

(235) Arrêt n° 2/2002 cité.

certaine catégorie de ses destinataires (236). Enfin, l'évolution, notamment scientifique, peut avoir pour effet de rendre non pertinent un critère qui l'était pourtant lors de l'adoption de la norme considérée. Ainsi la Cour a-t-elle jugé que le critère de l'établissement de la filiation avant ou après le décès du parent victime de l'accident de travail, pour l'octroi de la rente aux enfants orphelins, n'était plus pertinent depuis que les possibilités d'établissement scientifique de la filiation biologique écartaient les risques de fraudes (237).

e) L'appréciation de la mesure

L'examen qui porte sur la mesure elle-même peut être décomposé en deux interrogations. Dans un premier temps, la Cour s'interroge sur la pertinence de la mesure adoptée par le législateur : le moyen mis en œuvre est-il adéquat, va-t-il contribuer à atteindre le but qu'il est censé réaliser ? Dans un second temps, elle se pose la question de la proportionnalité *sensu stricto* : le préjudice causé par la mesure à la catégorie de personnes qui est, soit visée, soit exclue, est-il raisonnablement proportionné au bénéfice que l'auteur de la norme escompte en retirer ?

Un exemple de mesure jugée non pertinente peut être trouvé dans l'arrêt rendu au sujet des effets du jugement déclaratif de faillite quant à l'obligation faite au curateur, du moins dans l'interprétation du juge *a quo*, de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 19 mars 1991, de consulter la commission paritaire avant de licencier les travailleurs protégés (238). Constatant que l'objectif poursuivi par la norme, à savoir de protéger les délégués ou candidats délégués du personnel contre les représailles de l'employeur, n'a pas de sens lorsque le curateur s'apprête à licencier l'ensemble du personnel, la Cour conclut que la mesure manque de pertinence lorsqu'elle est appliquée dans ce contexte. Un raisonnement semblable conduit la Cour, en réponse à une question préjudicielle concernant les articles 52 et 53 du C.I.R. 1992, à considérer que la mesure en cause est non pertinente lorsqu'elle est appliquée l'année du décès d'un des conjoints contribuables (239).

L'examen de la proportionnalité de la mesure est très fréquent dans la jurisprudence de la Cour. On en relève ici quelques exemples qui paraissent significatifs du raisonnement du juge constitutionnel.

Interrogée à nouveau au sujet de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la Cour répond que la mesure serait excessive si elle surprenait le requérant en donnant à son inaction une interprétation qu'il n'a pu prévoir. Etant donné que tel n'est pas le cas, la mesure n'est

(236) Not., arrêts n° 28/2002 et n° 118/2002 cités.

(237) Arrêt n° 10/2002 du 9 janvier 2002.

(238) Arrêt n° 58/2002 cité.

(239) Arrêt n° 102/2002 cité.

pas disproportionnée (240). A l'inverse, lorsque la Cour constate que « les obligations imposées n'étaient pas prévisibles pour ceux auxquelles elles sont appliquées, en sorte qu'ils n'ont pu agir en conséquence », elle considère que les effets des dispositions entreprises sont disproportionnés (241). De même, une disposition qui porte une atteinte disproportionnée aux attentes légitimes d'une catégorie de personnes est déclarée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution (242).

La Cour s'interdit, traditionnellement, tout jugement en opportunité. C'est d'autant plus le cas en matière de remboursement des soins de santé, et d'établissement de la nomenclature. Elle souligne cependant qu'il lui appartient d'apprécier si le choix du législateur n'entraîne pas des conséquences manifestement disproportionnées au détriment d'une catégorie de personnes. Si elle conclut de son analyse que tel est le cas, elle constate la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (243).

La disproportion apparaît généralement du caractère radical de la mesure en cause, lorsque le législateur a omis de permettre les exceptions ou la possibilité pour le juge d'y déroger dans des circonstances particulières. Tel est le cas, notamment, en ce qui concerne les effets de l'excusabilité, lors d'une faillite, sur le conjoint qui s'est porté caution pour le failli. La mesure n'est pas jugée « raisonnablement proportionnée », parce qu'aucune possibilité n'a été prévue pour le juge de décharger de ses obligations le conjoint du failli déclaré excusable (244).

Bien qu'elle se garde, généralement, de rechercher si d'autres moyens auraient pu conduire au même objectif sans entraîner une atteinte aussi importante aux droits des personnes concernées, la Cour indique parfois, à l'occasion de l'examen de la proportionnalité, qu'elle a envisagé cette question, et qu'elle pèse dans la mise en balance à laquelle elle procède. Ainsi affirme-t-elle qu'il « n'apparaît pas que le but poursuivi par le législateur ne puisse être atteint que » par la mesure concernée (245), ou encore qu'il « eut été possible de concilier les objectifs du législateur avec les exigences du procès équitable » en adoptant une autre disposition (246).

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

La jurisprudence de la Cour se déploie, au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, dans tous les domaines du droit.

(240) Arrêt n° 21/2002 cité.

(241) Arrêt n° 28/2002 cité.

(242) Arrêt n° 154/2002 cité.

(243) Arrêt n° 34/2002 cité.

(244) Arrêt n° 69/2002 du 28 mars 2002.

(245) Arrêt n° 56/2002 cité.

(246) Arrêt n° 86/2002 cité.



a) Droit de la sécurité sociale et droit du travail

Les différents secteurs de la sécurité sociale sont, comme lors des années précédentes, souvent concernés par les arrêts de la Cour, qui a ainsi l'occasion d'examiner les détails de la réglementation.

En réponse à une question préjudicielle relative à la différence de traitement, en ce qui concerne l'octroi d'une rente aux enfants d'un travailleur décédé lors d'un accident de travail, entre les enfants dont la filiation est établie au moment du décès et ceux dont la filiation est établie après le décès, la Cour rend un arrêt de déclaration d'inconstitutionnalité : en tant qu'elle exclut du bénéfice de la rente les enfants dont la filiation serait établie après le décès, la loi du 10 avril 1971 est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le juge constitutionnel admet que, pour éviter de créer une insécurité juridique, le législateur prenne des mesures pour éviter que des revendications tardives ne viennent remettre en cause les droits de ceux dont la filiation était établie avant le décès, mais il souligne qu'il est disproportionné d'exclure toute demande de rente formulée par un enfant né avant le décès mais pour lequel la procédure d'établissement de la filiation n'a pas été entamée avant la date du décès (247).

Au sujet du plafond de 25 p.c., fixé par l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1967 relative aux accidents du travail dans le secteur public, la Cour rend un arrêt d'interprétation conforme : interprété comme ne visant pas seulement l'hypothèse de la rente octroyée à la suite d'un seul accident de travail, mais bien comme visant aussi celle où l'agent est victime d'accidents successifs, la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution (248).

La question du caractère forfaitaire de l'indemnisation suite à l'accident de travail, qui empêche la victime ou ses ayants droits d'intenter une action en responsabilité, sauf le cas d'accident causé intentionnellement par l'employeur, son mandataire ou son préposé, est à nouveau examinée en 2002. Fidèle à sa jurisprudence sur ce point (249), la Cour considère que les règles d'indemnisation des travailleurs victimes d'accidents forment un ensemble, dont la cohérence justifie la mesure qui consiste à exclure les victimes et leurs ayants droit bénéficiaires de la possibilité d'intenter une action en responsabilité de droit commun, même dans l'hypothèse où les présumés responsables sont poursuivis devant une juridiction répressive (250). Elle répète aussi que l'objectif du système des accidents de travail est d'assurer une protection du revenu du travailleur contre un risque professionnel censé se réaliser même lorsqu'un accident survient par la

(247) Arrêt n° 10/2002 cité.

(248) Arrêt n° 176/2002 cité.

(249) Voy. les arrêts n° 31/2001 du 1^{er} mars 2001 et n° 52/2001 du 18 avril 2001.

(250) Arrêts n° 47/2002 du 13 mars 2002 et n° 115/2002 cité.

faute du travailleur ou d'un compagnon de travail. La rigidité résultant nécessairement du caractère forfaitaire de l'indemnisation des accidents du travail peut dès lors se justifier. Le législateur a pu raisonnablement renoncer à permettre au juge de corriger le système forfaitaire sur certains points par souci d'équité, pour éviter d'une part le développement de jurisprudences divergentes, et d'autre part, le risque d'arbitraire et d'incohérence résultant de ce que le forfait serait tantôt abandonné, tantôt maintenu (251).

Quoiqu'elle admette que les différences objectives entre les travailleurs du secteur privé et les travailleurs du secteur public justifient qu'ils soient soumis à des régimes différents quant à la réglementation relative aux accidents du travail, la Cour n'aperçoit pas en quoi la logique respective de ces deux systèmes commanderait d'indemniser le préjudice en fonction d'une date qui serait plus favorable au travailleur lorsqu'il appartient au secteur privé que lorsqu'il appartient au secteur public (252). Elle en conclut que, dans l'interprétation selon laquelle il ne permet pas l'octroi d'intérêts moratoires avant la décision judiciaire devenue exécutoire sur la contestation relative à l'existence du droit et au montant des rentes dues à la victime d'un accident du travail, l'article 20*bis* de la loi du 3 juillet 1967 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (253).

Le secteur des allocations familiales retient aussi l'attention. La Cour considère raisonnablement justifiée l'exclusion des stagiaires architectes du droit aux allocations familiales jusqu'à 25 ans, alors que les jeunes qui effectuent un stage en vue d'être nommés à une charge publique restent bénéficiaires, parce que les premiers peuvent, au cours du stage, exercer la profession à part entière et se faire une clientèle propre, ce qui n'est pas le cas des seconds (254). Par ailleurs, la Cour dit pour droit que l'article 56*bis*, § 1^{er}, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette disposition, qui règle le droit aux allocations majorées pour les orphelins, subordonne l'octroi de la majoration à ce que, lors du décès de l'un des parents, l'un de ceux-ci ait satisfait à la condition de carrière qu'il définit. Cette formulation a pour effet que n'est pas pris en considération le fait qu'une tierce personne, en l'espèce le compagnon de la mère, puisse être au moment du décès l'attributaire ouvrant le droit aux allocations. La Cour constate que cette disposition a des conséquences disproportionnées pour l'enfant privé du bénéfice des allocations majorées en raison du mode de vie de ses

(251) Arrêt n° 104/2002 cité.

(252) Sur la comparaison des régimes des secteurs public et privé, voy. aussi les arrêts n° 85/2000 du 5 juillet 2000, n° 64/2001 du 8 mai 2001 et n° 86/2001 du 21 juin 2001.

(253) Arrêt n° 82/2002 cité.

(254) Arrêt n° 91/2002 cité.

parents, alors que les conséquences du décès sont les mêmes pour cet enfant que pour celui dont les parents étaient mariés (255).

La réglementation en matière d'assurance maladie-invalidité fait l'objet de deux décisions au cours de l'année. Confrontée à une interprétation de l'article 20 de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social en vertu de laquelle une différence de traitement serait créée, concernant le droit aux intérêts moratoires, entre les bénéficiaires assurés sociaux qui obtiennent l'octroi des prestations en vertu d'une décision administrative du Fonds des maladies professionnelles et ceux qui les obtiennent en exécution d'une décision judiciaire, la Cour estime que ce critère de distinction n'est pas pertinent au regard de l'objectif du législateur qui était de protéger les bénéficiaires contre les lenteurs de l'administration. Toutefois, une interprétation différente de la même disposition, selon laquelle la notion d'exigibilité qui y est contenue s'identifie à la naissance du droit, doit être retenue, de sorte que, dans tous les cas, les intérêts moratoires prennent cours à la date à laquelle le droit aux prestations est né, c'est-à-dire la date à laquelle les prestations auraient dû être payées (256). La nomenclature des prestations remboursables, bien qu'elle appartienne en principe au seul pouvoir d'appréciation du législateur, est cependant examinée, sur un point précis, lorsqu'il apparaît que le choix du législateur entraîne des conséquences manifestement disproportionnées au détriment d'une catégorie de personnes. Tel est le cas lorsqu'une préparation n'est plus remboursée, alors qu'elle obtenait auparavant l'intervention du fonds spécial de solidarité, alors qu'une catégorie comparable de personnes, qui bénéficie d'un traitement légèrement différent, continue à bénéficier du remboursement en cause (257).

En réponse à une question relative à l'aide sociale, la Cour est amenée à effectuer une comparaison du régime de celle-ci avec celui du minimum de moyens d'existence (258). Elle relève que bien que les deux formes d'aide soient gérées par les C.P.A.S., il demeure entre elles des différences objectives portant tant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée, ainsi que sur leur mécanisme de financement. Ces différences objectives, ainsi que la nécessité de pouvoir adapter l'aide individuelle à une situation concrète susceptible d'évoluer, justifient que les bénéficiaires de l'aide sociale voient la forme et l'ampleur de celle-ci fixées librement par le C.P.A.S. qui en décide l'octroi et la finance, alors que pareille marge d'appréciation n'existe pas à l'égard des bénéficiaires du minimex (259). Toujours au sujet de l'aide sociale, la Cour juge qu'il n'est

(255) Arrêt n° 110/2002 cité.

(256) Arrêt n° 78/2002 cité.

(257) Arrêt n° 34/2002 cité.

(258) Voy. aussi, sur cette comparaison, l'arrêt n° 103/98 du 21 octobre 1998.

(259) Arrêt n° 80/2002 cité.

pas justifié d'exclure certains enfants de la garantie, instaurée par l'article 68*bis* de la loi sur les C.P.A.S., du paiement par ce dernier des pensions alimentaires qui ont fait l'objet d'une décision de justice exécutoire et sans lesquelles ils seraient dans un état de besoin. En limitant le bénéfice de cette disposition aux enfants créanciers d'une pension alimentaire due par le père ou la mère, alors que d'autres personnes, tels les grands-parents, peuvent être débitrices, le législateur a pris une mesure contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution (260).

Quant au montant du minimex accordé aux parents séparés qui assument chacun leurs enfants communs une partie du temps, la Cour juge qu'il n'est pas disproportionné que le minimex au taux majoré revienne uniquement au parent isolé chez qui les enfants résident principalement, et non à l'autre parent chez qui ils résident occasionnellement, étant donné que la possibilité que ce dernier se voie accorder, en cas de besoin, une aide sociale complémentaire permet de corriger l'approche forfaitaire du régime du minimex en fonction des besoins réels (261).

Les règles relatives au financement de la sécurité sociale ou de certaines de ses branches occupent traditionnellement une partie importante du contentieux de la Cour en cette matière. L'année 2002 voit se confirmer cette tendance (262).

Le système de l'enregistrement des entrepreneurs, en limitant le risque de fraudes, notamment par les pourvoyeurs de main-d'œuvre, participe de l'objectif du législateur de garantir l'équilibre de la sécurité sociale, en assurant le financement. Il est justifié que ce système soit assorti de dispositions créant des obligations pour ceux qui contractent avec les entrepreneurs, afin qu'ils sachent, si ce dernier n'est pas enregistré, qu'ils risquent d'être partiellement tenus au paiement de dettes, fiscales ou sociales, dont cet entrepreneur serait redevable. Compte tenu de l'importance de l'objectif poursuivi, la solidarité et les obligations vis-à-vis du Trésor et de l'O.N.S.S. imposées au cocontractant d'un entrepreneur non enregistré ne sont pas des mesures disproportionnées (263). Par ailleurs, il est aussi justifié que l'exonération de cette solidarité soit limitée aux travaux effectués à l'habitation individuelle au sens usuel du terme, et non aux travaux effectués à un immeuble affecté pour partie à l'habitation et pour partie à l'activité professionnelle. Le fait que le propriétaire qui se trouve dans ce deuxième cas ne puisse s'exonérer de la solidarité, ou même ventiler celle-ci en fonction

(260) Arrêt n° 48/2002 cité.

(261) Arrêt n° 141/2002 cité.

(262) Voy., outre les arrêts commentés ci-dessous, les arrêts n° 37/2002 cité (correction des allocations destinées aux maisons de repos), n° 49/2002 cité (cotisation de solidarité en matière de pensions) et n° 153/2002 cité (confirmation de la jurisprudence en matière de prescription de l'action contre le cocontractant d'un entrepreneur défaillant en ce qui concerne la tenue des documents sociaux et le paiement des cotisations sociales).

(263) Arrêts n° 46/2002 et n° 188/2002 cités.

de la part de travaux effectués à chaque partie de l'immeuble n'est pas une conséquence disproportionnée de la mesure, considérée par rapport à l'objectif en cause. La Cour souligne à cet égard qu'il est « légitime que le législateur vise à prévenir la fraude dans les secteurs où il a constaté que cette fraude est considérable » (264). Toutefois, lorsque les mesures prévues pour lutter contre ce type de fraude présentent un caractère répressif dominant et ne peuvent être considérées comme sanctions civiles, la disposition en cause doit être qualifiée de pénale, pour être en conformité avec les principes généraux du droit pénal et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce n'est, dès lors, que si l'article 30^{ter} de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale est interprété comme permettant au tribunal du travail d'exercer un contrôle de pleine juridiction, que cette disposition est conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution (265).

Le contentieux social fait l'objet d'un arrêt comparant le mode d'introduction de l'affaire lorsque le préjudiciable est un salarié ou un indépendant (266). C'est à bon droit, par ailleurs, que le législateur a confié à une juridiction administrative disposant en la matière d'une compétence de pleine juridiction, à savoir la commission de contrôle de l'INAMI, la compétence de connaître des contestations nées de l'application de la loi relative à l'assurance maladie-invalidité lorsque le dispensateur de soins se voit refuser l'intervention du régime du tiers payant, étant donné que ces contestations portent sur un droit politique au sens de l'article 145 de la Constitution (267).

En droit du travail, on retiendra deux arrêts relatifs aux dispositions concernant le licenciement des travailleurs protégés (268), que la Cour définit comme « ceux auxquels la loi accorde une protection spéciale contre le licenciement parce que leurs fonctions de représentation du personnel face à leur employeur ou leur candidature à de telles fonctions les exposent à être licenciés pour des motifs tenant à ce qu'ils doivent défendre des intérêts qui peuvent être opposés à ceux de cet employeur ». Afin de le rendre conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination, la Cour interprète l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 19 mars 1991 comme n'obligeant pas le curateur d'une faillite à consulter la commission paritaire lorsque la faillite de l'entreprise a été déclarée et que, par suite de celle-ci, il licencie collectivement le personnel (269). Par ailleurs, interrogée par un juge qui avait déduit de la combinaison de l'article 2 de la même loi et de l'article 21, § 2,

(264) Arrêt n° 126/2002 cité.

(265) Arrêt n° 157/2002 cité.

(266) Arrêt n° 29/2002 cité.

(267) Arrêts n° 26/2002, n° 94/2002 et n° 98/2002 cités.

(268) Voy. aussi, à ce sujet, les arrêts n° 57/93 du 8 juillet 1993 et n° 68/2000 du 14 juin 2000.

(269) Arrêt n° 58/2002 cité.

4°, de la loi du 20 septembre 1948 que le fait de cesser d'appartenir à l'organisation représentative des travailleurs qui a présenté la candidature prive le délégué, effectif ou suppléant, du bénéfice de la protection contre le licenciement, mais que la même circonstance ne prive pas le candidat délégué de ce bénéfice, la Cour répond par une interprétation différente de mêmes dispositions. Elle considère que les candidats aux élections sociales sont protégés par la disposition en cause, qu'ils aient été élus ou non. Dès lors, le délégué qui cesse d'appartenir à l'organisation syndicale qui a présenté sa candidature perd sa protection en tant que délégué, mais conserve la protection en tant que candidat. En décider autrement conduirait, en effet, à un constat de violation des articles 10 et 11 de la Constitution (270).

En ce qui concerne la réglementation relative au travail à temps partiel, la Cour juge disproportionnée la mesure qui consiste à établir à charge des travailleurs une présomption irréfragable de travail à temps plein lorsque l'employeur a failli à son obligation de publicité des horaires de travail, car le travailleur n'a que peu de prise sur la façon dont l'employeur s'acquitte de ses devoirs en la matière (271).

La Cour rejette encore un recours dirigé contre l'article 3, 2°, 3° et 4° de la loi du 10 août 2001 relative à Belgacom qui habilite le Roi à fixer des règles relatives au droit du travail, au régime de la sécurité sociale et aux relations collectives (272), répond par la négative à une question relative à une disposition dérogatoire à l'article 18 de la loi relative aux contrats de travail (273), ainsi qu'à une question concernant le délai de prescription des actions fondées sur un contrat de travail (274).

b) Droit pénal et procédure pénale

Plusieurs dispositions de la loi du 28 mars 2000 insérant une procédure de comparution immédiate en matière pénale sont annulées par un arrêt de la Cour du 28 mars 2002 (275). Une première discrimination est constatée par la Cour entre les prévenus qui se voient décerner un mandat d'arrêt, pour lesquels la loi prévoyait la procédure qui leur serait appliquée, et ceux qui sont laissés en liberté sous conditions par le juge d'instruction, pour lesquels la loi ne prévoyait rien.

La Cour estime également que la brièveté des délais fixés par la loi et la limitation des mesures d'instruction complémentaires qui peuvent être

(270) Arrêt n° 19/2002 du 23 janvier 2002.

(271) Arrêt n° 22/2002 cité. Voy. aussi l'arrêt n° 40/98 du 1^{er} avril 1998.

(272) Arrêt n° 92/2002 cité.

(273) Arrêt n° 122/2002 du 3 juillet 2002.

(274) Arrêt n° 190/2002 cité.

(275) Arrêt n° 56/2002 cité.

demandées par le prévenu portent une atteinte excessive aux droits de la défense du prévenu.

En revanche, la Cour considère qu'il n'est pas discriminatoire de permettre au Ministère public d'apprécier s'il est opportun d'appliquer la procédure de comparution immédiate ou de permettre l'application éventuelle des sanctions prévues par la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football. De même, n'est pas contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme le fait que le juge d'instruction qui a délivré un mandat d'arrêt en vue de comparution immédiate puisse intervenir à un stade ultérieur de la procédure. La Cour admet également que la détention subie pendant la procédure d'appel ne s'entoure pas des mêmes garanties que la détention subie avant le jugement du tribunal correctionnel.

Mais c'est sur la détermination du champ d'application de la loi que l'arrêt se montre le plus sévère. Il rappelle qu'en attribuant au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue (276). Une délégation à un autre pouvoir n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

Mais le législateur a méconnu les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale, en donnant aux dispositions attaquées un champ d'application large et indéterminé, en s'abstenant d'inscrire dans la loi des critères qu'on ne trouve que dans les travaux préparatoires et en ne déterminant pas lui-même, avec une précision suffisante, dans quel cas il peut être dérogé aux garanties offertes par le droit commun.

La Cour rend un arrêt important relatif à la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales (277). En ce qui concerne le principe de prévisibilité de la loi pénale, la Cour estime que la référence à la faute la plus grave pour déterminer qui, de la personne physique ou de la personne morale, peut être condamnée, laisse au juge un pouvoir d'appréciation qui n'empêche nullement chaque prévenu d'exercer son droit de la défense. Elle admet également que les personnes morales de droit public qui disposent d'un organe directement élu selon des règles démocratiques soient exclues du champ d'application de la loi.

(276) La Cour rappelle également ce principe dans l'arrêt n° 128/2002 cité.

(277) Arrêt n° 128/2002 cité.

Dans un arrêt ultérieur (278), elle juge qu'il n'est pas objectivement et raisonnablement justifié que pour les infractions commises après l'entrée en vigueur de la loi du 4 mai 1999, l'administrateur, le gérant ou l'associé d'une société puissent rester personnellement responsables de l'infraction de la mise en circulation d'un véhicule non assuré, en application de l'article 22, § 3, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs.

La Cour annule également les articles 6 et 8 de la loi du 4 juillet 2001 ayant complété les articles 131, § 2, et 235bis, § 6, du Code d'instruction criminelle en ce qu'ils énoncent que les pièces déposées au greffe, dont la nullité a été prononcée en raison de leur irrégularité, ne peuvent être ni consultées, ni utilisées dans la procédure pénale (279). La Cour estime que l'impossibilité absolue d'utiliser ces pièces, même lorsqu'elles contiennent des éléments qui peuvent être indispensables à la défense d'une partie, n'est pas proportionnée à l'objectif de sécurité juridique poursuivi par le législateur.

Lorsque le ministère public décide de proposer de correctionnaliser un crime, en raison de circonstances atténuantes que la loi lui impose de préciser, il exerce l'action publique. Le législateur peut raisonnablement et de manière pertinente refuser à la partie victime d'une infraction criminelle la faculté de correctionnaliser des crimes, compte tenu de ce que le choix de la correctionnalisation est intimement lié à l'exercice de l'action publique et aux objectifs d'intérêt général que poursuit cet exercice. Cette interdiction ne porte, par ailleurs, en rien atteinte à la défense des intérêts privés de la partie lésée qui peut toujours se constituer partie civile auprès d'un juge d'instruction et ainsi mettre en mouvement l'action publique. En outre, en ne permettant pas à la victime d'un crime de saisir directement le tribunal correctionnel, contrairement à la victime d'un délit, le législateur respecte le monopole de l'exercice de l'action publique par le Ministère public (280).

Par un arrêt n° 6/2002, la Cour a jugé que l'article 10 de la loi du 1^{er} mai 1849 sur les tribunaux de police simple et correctionnelle prescrivant de tenir un procès-verbal d'audience et l'article 155 du Code d'instruction criminelle prescrivant le serment des témoins, constituaient des mesures pertinentes par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur et ne portaient pas atteinte aux droits des parties, bien qu'elles ne s'appliquent pas aux juridictions d'appel (281).

L'article 203, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle, en prévoyant un délai de quinze jours pour interjeter appel, n'empêche pas les condamnés

(278) Arrêt n° 145/2002 cité.

(279) Arrêt n° 86/2002 cité.

(280) Arrêt n° 51/2002 cité.

(281) Arrêt n° 6/2002 cité.

de faire usage des voies de recours disponibles en ne prévoyant pas un délai extraordinaire d'appel, contrairement à l'article 187 du même Code, dont l'alinéa 2 prévoit pareil délai en ce qui concerne l'opposition. Le fait que le législateur n'ait pas prévu pour le délai d'appel un mode de calcul identique à celui du délai d'opposition ne saurait, en outre, être considéré comme discriminatoire d'après la Cour (282).

Les articles 3 et 4 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale en tant qu'ils autorisent le juge pénal à accorder réparation pour un dommage causé par une infraction, ne permettent pas à ce juge d'accorder la réparation prévue à l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs puisque cette disposition ne fonde pas l'obligation de réparer sur une infraction. La Cour estime que le législateur a pu considérer que la protection qu'il entendait accorder à « l'usager faible » pouvait conduire à déroger aux principes de la responsabilité civile, sans pour autant requérir qu'il soit aussi dérogé aux principes gouvernant la compétence des juridictions répressives (283).

L'assistance judiciaire fait l'objet de deux arrêts. Dans un premier arrêt, la Cour juge discriminatoire l'article 674*bis*, alinéa 2, du Code judiciaire en ce qu'il interdit toute demande d'assistance judiciaire en degré d'appel. La mesure est, selon elle, disproportionnée à l'objectif du législateur qui est d'éviter l'introduction de requêtes dilatoires en degré d'appel (284).

Dans le second arrêt, la Cour estime, en revanche, que l'instauration de délais dans lesquels la demande d'assistance judiciaire doit être faite n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif du législateur qui est de ne pas retarder ou perturber l'action publique par l'introduction d'une telle demande à n'importe quel moment de la procédure (285).

La Cour condamne à nouveau le caractère irréfragable de la présomption portée par l'article 265, § 1^{er}, de la loi générale sur les douanes et accises, selon laquelle le commettant est toujours tenu responsable des infractions

(282) Arrêt n° 9/2002 cité. Toujours à propos du point de départ du délai d'appel ou d'opposition, la Cour a encore rappelé, dans son arrêt n° 119/2002 du 3 juillet 2002, que le prévenu doit assumer les conséquences de la défense qu'il a choisie et que l'une des conséquences de ce choix est le point de départ du délai d'appel, qui diffère selon qu'il s'agit d'une décision rendue contradictoirement ou par défaut.

(283) Arrêt n° 109/2002 du 26 juin 2002.

(284) Arrêt n° 32/2002 cité.

(285) Arrêt n° 33/2002 cité.

commises par ses préposés (286). Elle ajoute que l'article 283 de la loi précitée n'est pas discriminatoire en prévoyant un système spécifique de recherche et de poursuites pénales en cas d'infraction à la législation sur les douanes et accises. En revanche, la mesure visée aux articles 220, 221 et 224 de la loi, qui permet la confiscation de biens, même lorsque ceux-ci ne sont pas la propriété du condamné, porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété des personnes étrangères à la fraude.

Un arrêt est rendu en droit pénal fiscal, à propos de l'article 70 du Code de la TVA (287).

Enfin, deux arrêts sont prononcés à propos de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football. Par son arrêt n° 155/2002, la Cour constate le caractère discriminatoire des articles 24 à 31 de la loi, en ce qu'ils peuvent s'appliquer à des mineurs d'âge qui ne bénéficient pas, de ce fait, des garanties procédurales spécifiques que le législateur a entendu mettre en place avec la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, pour protéger les mineurs et garantir leur avenir. Par son arrêt n° 175/2002, la Cour a, en revanche, considéré que l'interdiction immédiate de stade visée à l'article 44 de la même loi pouvait être justifiée par la nécessité d'agir immédiatement et que ne pouvait être considéré comme discriminatoire le fait de ne pouvoir imputer la durée de cette mesure sur l'interdiction de stade administrative ou judiciaire qui serait ensuite infligée.

c) Droit judiciaire et procédure civile

Saisie d'une question préjudicielle relative à l'article 21, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, la Cour a estimé qu'il n'était pas discriminatoire de ne pas dispenser les membres civils du Conseil de guerre en campagne de l'examen d'aptitude professionnelle, alors que sont dispensés de cet examen les juges effectifs et suppléants nommés avant

(286) Arrêt n° 38/2002 cité. Dans le même sens, voy. l'arrêt n° 108/2002 cité. Toujours sur la loi générale sur les douanes et accises, plus particulièrement les articles 197 et 198, § 3, de la loi relatifs aux perquisitions, voy. l'arrêt n° 60/2002 cité. La Cour juge également, dans cet arrêt, qu'il appartient au législateur d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général, spécialement dans une matière qui, comme en l'espèce, donne lieu à une fraude importante. Cette sévérité peut éventuellement ne pas affecter seulement le niveau de la peine pécuniaire, mais aussi la faculté offerte au juge d'adoucir la peine au-delà des limites fixées lorsque des circonstances atténuantes peuvent être retenues.

Quant au renversement de la charge de la preuve établi par l'article 205 de la loi précitée, voy. l'arrêt n° 147/2002 cité. Le même arrêt se prononce également sur l'article 206 de la loi générale sur les douanes et accises qui concerne le prélèvement d'échantillons de marchandises sous régime de douanes.

(287) Arrêt n° 96/2002 cité. A propos de cet arrêt, voy. *infra*.

l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 et auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité (288).

La Cour s'est également prononcée sur le recours juridictionnel ouvert aux titulaires des mandats adjoints visés par l'article 259*quinquies*, § 1^{er}, 1^o, du Code judiciaire (289). Elle a conclu que dès lors qu'ils étaient considérés, contrairement aux chefs de corps, comme les collaborateurs étroits de ceux-ci, et qu'ils sont désignés pour un mandat de trois ans qui ne sera renouvelé que s'ils obtiennent la mention « bon », un recours contre cette attribution ne pourrait être ouvert devant un organe juridictionnel extérieur au pouvoir judiciaire, tel le Conseil d'Etat, sans à la fois mettre en cause l'indépendance de ce pouvoir dans un domaine qui regarde sa propre organisation et son propre fonctionnement et sans entraver l'exercice des fonctions de gestion désormais confiées aux chefs de corps.

Toujours concernant l'absence de recours au Conseil d'Etat, mais cette fois contre les sanctions disciplinaires infligées aux huissiers de justice par le Conseil de la chambre d'arrondissement, la Cour a jugé que dans l'interprétation des dispositions en cause soumise à la Cour, l'huissier de justice ne disposait, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 6 avril 1992, d'aucun recours contre une peine disciplinaire qui lui était infligée en vertu de l'article 531 du Code judiciaire, étant donné, d'une part, qu'il ne pouvait pas porter l'affaire devant le Conseil d'Etat et, d'autre part, qu'il n'avait pas qualité pour saisir la Cour de cassation.

En raison de la compétence en premier et dernier ressort du conseil de la chambre d'arrondissement, l'huissier de justice n'avait pas la possibilité de faire contrôler la peine disciplinaire qui lui avait été infligée. Il était ainsi porté aux droits de l'intéressé une atteinte discriminatoire puisque les huissiers de justice étaient, sans justification raisonnable, traités autrement que la plupart des fonctionnaires publics et des titulaires de professions libérales qui disposent d'un recours juridictionnel contre les peines qui leur sont infligées (290).

Appelée à se prononcer sur l'article 1479 du Code civil, la Cour constate que cette disposition, en vertu de laquelle le juge de paix peut ordonner des mesures urgentes et provisoires justifiées par la cessation d'une cohabitation légale, ne limite nullement de manière disproportionnée le droit d'accès à un juge des personnes qui ont cohabité en fait (291). L'article 584 du Code judiciaire permet, en effet, au Président du Tribunal de première instance de statuer au provisoire, dans des cas urgents, dans les affaires qui sont la conséquence de la cessation d'une cohabitation de fait.

(288) Arrêt n° 20/2002 du 23 janvier 2002.

(289) Arrêt n° 63/2002 cité.

(290) Arrêt n° 3/2002 cité.

(291) Arrêt n° 24/2002 cité.

Plusieurs arrêts sont également prononcés en procédure civile.

Ainsi, la Cour a considéré que la requête visée à l'article 704 du Code judiciaire, qui remplace la citation devant le tribunal du travail, ne constituait pas un régime discriminatoire par rapport à l'introduction d'instance par citation. En ce qui concerne, plus particulièrement, la possibilité pour les organismes assureurs d'introduire auprès du tribunal du travail les demandes de récupération de paiements indus visées à l'article 164 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités coordonnée le 14 juillet 1994 par voie de requête, la Cour constate que s'il est vrai que dans ce cas, la partie défenderesse n'est pas immédiatement informée du fait qu'un procès est intenté contre elle, il convient de tenir compte de la nature spécifique du droit procédural social et en particulier de l'intervention du ministère public près les juridictions du travail. Le régime mis en place dans l'intérêt des parties a pour effet qu'un certain délai s'écoule entre le dépôt de la requête et la notification qui en est faite à la partie défenderesse.

La Cour souligne également que la procédure judiciaire de récupération de paiements indus à charge d'un dispensateur de soins est généralement précédée par une procédure administrative devant la chambre restreinte et la Commission d'appel instituées auprès du Service du contrôle médical de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité et par une sommation de payer les montants exigibles (292).

Quant au mode de communication des pièces de procédure, la Cour a estimé qu'il appartenait au législateur de déterminer de quelle manière devait être réglée la communication des actes de procédure. Selon la Cour, les articles 32, 2°, et 46, § 2, du Code judiciaire offrent au destinataire d'un pli judiciaire des garanties suffisantes pour prendre connaissance, à bref délai et sans efforts démesurés, des pièces qui lui sont adressées, si elles ne lui sont pas remises personnellement, en sorte qu'il n'y a pas de discrimination par rapport au destinataire d'une signification par exploit d'huissier (293).

Enfin, la Cour a considéré que la procédure prévue à l'article 1580 du Code judiciaire, selon lequel est demandée par requête unilatérale au juge des saisies la nomination d'un notaire chargé de procéder à l'adjudication ou à la vente des biens saisis et aux opérations d'ordre, avait un caractère particulier et exceptionnel. Cela pouvait justifier que le législateur considère que dans le cas où l'ordonnance du juge a été signifiée au tiers, débiteur saisi, l'application de l'article 50, alinéa 2, du Code judiciaire à l'ar-

(292) Arrêt n° 120/2002 du 3 juillet 2002.

(293) Arrêt n° 142/2002 cité.

ticle 1034 du Code judiciaire qui aurait permis de proroger les délais qui y sont fixés, n'était pas souhaitable (294).

d) Droit fiscal

On le sait, ni les plaideurs ni les juridictions n'ont attendu la réforme de la compétence de la Cour pour la saisir de questions ou de recours en droit fiscal. Très technique, la matière fourmille de distinctions de traitement jugées discriminatoires par d'aucuns, ou au contraire de traitements équivalents là où il aurait peut-être fallu établir des distinctions. Il est de jurisprudence constante que l'article 172 de la Constitution établit, en droit fiscal, le principe général de non-discrimination énoncé par les articles 10 et 11 du même texte. Il est tout aussi classique, pour la Cour, de combiner les articles 10 et 11 avec l'article 170, qui garantit à tout citoyen qu'il ne sera pas soumis à un impôt sans que celui-ci ait été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue. La Cour en déduit qu'une disposition législative « établissant un impôt qui attribuerait au pouvoir exécutif la compétence d'en fixer des éléments essentiels tels que l'identité des redevables, l'assiette et le montant de l'impôt, créerait, au détriment d'une catégorie de contribuables, une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification » (295). La notion d'impôt, visée par l'article 170, doit toutefois être correctement définie pour que celui-ci trouve à s'appliquer. Ainsi, ne constitue pas un impôt, une mesure qui s'analyse comme un mécanisme de compensation entre deux secteurs de la presse qui se trouvent dans une situation de déséquilibre économique (296).

Le Code des impôts sur les revenus fait, cette année encore, l'objet de plusieurs décisions (297). Une situation fréquemment soumise au juge constitutionnel est celle des personnes cohabitantes, selon qu'elles sont mariées ou non, par rapport à celle des isolés. La Cour dit pour droit que la différence de traitement entre contribuables isolés, d'une part, et conjoints, de l'autre, n'est pas sans justification s'il s'agit de déterminer, lors du calcul de l'impôt, la quotité exemptée ou la réduction pour pensions et revenus de remplacement, parce que le législateur a pu tenir compte du fait que dans le cas des personnes mariées, les frais fixes de subsistance sont généralement inférieurs par personne à ceux d'un isolé. Toutefois, cette justification ne saurait être retenue dans le cas des « isolés cohabitants », qui

(294) Arrêt n° 165/2002 cité.

(295) Arrêt n° 117/2002 cité. Voy. aussi l'arrêt n° 60/2002 cité — qui tempère la portée de ce principe lorsque les arrêtés font l'objet d'une loi de confirmation — .

(296) *Ibidem.*

(297) Outre les décisions citées ci-dessous, voy. les arrêts n° 44/2002 cité (art. 502 du C.I.R. 92 — revenu cadastral —), n° 102/2002 cité (art. 52, 4° et 53, 12° du C.I.R. 92 — rémunération du conjoint aidant, déduction pour l'année du décès —), et n° 187/2002 cité (art. 2bis de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier — lutte contre la taudisation —).

partagent également ensemble les frais fixes de subsistance. La Cour précise toutefois que la discrimination qu'elle a relevée provient, non des articles 131 et 147, 1^o, du C.I.R. 92, mais de ce que le législateur n'a prévu aucune disposition particulière à l'égard des cohabitants non mariés (298). Par ailleurs, la Cour estime qu'il est justifié de traiter différemment les conjoints séparés de fait et les cohabitants non mariés lorsqu'il s'agit de fixer les règles relatives au recouvrement de l'impôt exigible, eu égard d'une part au fait que la loi donne à la situation patrimoniale des époux, même séparés de fait, un caractère spécifique qui permet de les distinguer des cohabitants non mariés, et d'autre part à l'objectif poursuivi par le législateur, qui est d'éviter une fraude facile entre conjoints en vue d'éviter l'impôt. Il s'en déduit que l'article 394, § 1^{er}, du C.I.R. 92, qui permet le recouvrement de chacune des quotités de l'impôt afférentes aux revenus respectifs des conjoints sur les biens propres de chacun d'eux est une mesure pertinente et proportionnée, même lorsqu'elle est appliquée à des conjoints séparés de fait (299).

La Cour juge par ailleurs qu'en ce qu'il crée une différence de traitement entre prépensionnés, selon qu'ils sont ouvriers ou employés, l'article 147 du C.I.R. 92 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (300). Les différences de traitement entre l'Etat et les contribuables, en ce qui concerne les intérêts moratoires qui sont dus au premier sans qu'il ait été nécessaire de procéder à une sommation, alors qu'ils ne peuvent être obtenus par les seconds que s'il y a eu respect des règles de droit commun à cet égard sont objectives et pertinentes, l'Etat devant garantir la sauvegarde des intérêts du Trésor, alors que les particuliers peuvent ne veiller qu'à leur intérêt propre (301). La différence de traitement faite par l'article 275, § 2, du C.I.R. 92, entre les redevables du précompte professionnel, qui revêt un caractère forfaitaire, et les contribuables effectuant des versements anticipés, qui peuvent les calculer en tenant compte de leur situation personnelle, est justifiée par les caractéristiques respectives des deux situations, ainsi que par la nécessité de protéger la vie privée des contribuables employés vis-à-vis de leurs employeurs (302).

Au sujet des amendes fiscales prévues à l'article 70, § 2, du Code de la T.V.A. (303), la Cour précise que l'application par le juge civil, saisi d'une opposition à contrainte en cette matière, d'une règle d'absorption analogue à celle prévue par l'article 65 du Code pénal ne serait pas compatible avec

(298) Arrêt n° 185/2002 du 11 décembre 2002.

(299) Arrêts n° 27/2002 et n° 107/2002 cités.

(300) Arrêt n° 185/2002 cité.

(301) Arrêt n° 67/2002 du 28 mars 2002.

(302) Arrêt n° 146/2002 du 15 octobre 2002.

(303) En ce qui concerne la T.V.A., voy. aussi l'arrêt n° 36/2002 cité (déduction de la TVA pour voitures servant au transport rémunéré de personnes).

le système des sanctions mis en place, car elle conduirait à ce qu'en cas d'infraction systématique et répétée, une seule amende pourrait être infligée, ce qui n'aurait pas l'effet dissuasif que le législateur entend donner aux amendes fiscales en cause. Elle ajoute toutefois, conformément à une jurisprudence antérieure (304), que si le législateur estime devoir permettre à l'administration de moduler l'importance de la sanction, rien de ce qui relève de son appréciation ne doit pouvoir échapper au contrôle du juge. Il s'ensuit que l'article 70, § 2, du Code de la T.V.A. n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution pour autant qu'il soit interprété comme autorisant le juge saisi d'une opposition à contrainte à exercer sur la décision infligeant une amende fiscale un contrôle de pleine juridiction (305). Le quatrième paragraphe de la même disposition est aussi jugé conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, compte tenu du caractère spécifique de la T.V.A., et de la relation particulière existant entre les assujettis et l'administration, qui fait que les premiers interviennent en tant qu'intermédiaires dans la perception de la taxe. Le législateur peut donc traiter les cocontractants, en ce qui concerne l'obligation à la dette d'impôt élué, autrement que les cocontractants en matière civile, en leur imposant une responsabilité solidaire. La sévérité de la sanction n'est pas disproportionnée, étant donné la nécessité de protéger les finances de l'Etat contre ceux qui pourraient les obérer par leur négligence ou par des abus (306).

L'article 115*bis* du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe fait l'objet d'une interprétation conforme (307). La taxe de mise en circulation, qui a remplacé l'ancienne taxe de luxe, calculée en fonction de l'importance de la cylindrée ainsi que la puissance réelle, est aussi jugée conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution (308).

En matière de droits de succession, la Cour juge pertinente et proportionnée la différence de traitement établie, sur le plan fiscal, entre les personnes qui ont fait l'objet d'une adoption simple et celles qui ont fait l'objet d'une adoption plénière, en raison des différences existant entre ces catégories, sur les plans civil et patrimonial (309). Par contre, n'est pas pertinente, la différence dans les droits de succession dus par les beaux-enfants, en fonction de l'antériorité ou non du décès du beau-parent *de cujus* par rapport au parent naturel des héritiers avec lequel il était marié, établie par l'article 50 du Code des droits de succession, tel qu'il a été remplacé par le décret de

(304) Voy. not. les arrêts n° 22/99 du 24 février 1999 et n° 128/99 du 7 décembre 1999.

(305) Arrêt n° 96/2002 cité.

(306) Arrêt n° 97/2002 cité.

(307) Arrêt n° 118/2002 cité. Voy. aussi, en cette matière, l'arrêt n° 160/2002 du 6 novembre 2002.

(308) Arrêt n° 39/2002 cité.

(309) Arrêt n° 101/2002 cité.

la Région flamande du 20 décembre 1996 et avant son remplacement par le décret du 21 décembre 2001 (310).

La loi générale relative aux douanes et accises fait encore l'objet de plusieurs arrêts qui confirment la jurisprudence antérieure (311), tout en la complétant à l'occasion (312). Ainsi, la Cour juge que par son caractère irréfragable et général, la présomption établie par l'article 265, § 1^{er}, de la loi est disproportionnée, de même que l'est la mesure contenue dans l'article 221 de la même loi, qui impose la confiscation sans que le propriétaire puisse établir qu'il est étranger à l'infraction (313). L'objectif de combattre la fraude de manière efficace justifie certaines différences entre la législation relative aux douanes et accises et la législation pénale de droit commun. Il en va ainsi de la possibilité, dans certains cas, de visiter des habitations privées sans autorisation judiciaire, dans la mesure où cette dérogation est strictement proportionnée à l'objectif poursuivi (314), ainsi que de certaines règles dérogatoires au droit commun en matière de prélèvement d'échantillons (315).

Les règles spécifiques au contentieux en matière fiscale retiennent aussi l'attention. La Cour admet que le grand nombre de contestations portant sur des cotisations à l'impôt sur les revenus contribue à justifier que le législateur ait organisé un recours administratif spécial. Elle considère que s'il est vrai que le législateur a introduit un droit au double degré de juridiction par les lois des 15 et 23 mars 1999, cela ne prouve en rien que les dispositions antérieures qui continuent à s'appliquer aux litiges en cours seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution (316). La solution est semblable en ce qui concerne l'ancien article 377, alinéa 2, du C.I.R. 92, qui limitait la possibilité des justiciables d'invoquer des griefs nouveaux devant la Cour d'appel (317). Enfin, la Cour dit pour droit qu'interprété comme n'autorisant pas le receveur à déroger au droit commun en matière de saisie conservatoire au point de priver les personnes qui font l'objet d'une telle saisie de tout contrôle juridictionnel effectif quant à la régularité et à la validité de celle-ci, l'article 409 du C.I.R. 92 n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution (318).

(310) Arrêt n° 186/2002 du 19 décembre 2002.

(311) Arrêts n° 105/99 du 6 octobre 1999, n° 40/2000 du 6 avril 2000, n° 73/2000 du 14 juin 2000, n° 83/2000 du 21 juin 2000, n° 95/2000 du 13 juillet 2000, n° 141/2000 du 21 décembre 2000, n° 16/2001 du 14 février 2001, n° 43/2001 du 29 mars 2001, n° 73/2001 du 30 mai 2001 et n° 162/2001 du 19 décembre 2001.

(312) Outre les arrêts cités ci-dessous, voy. l'arrêt n° 108/2002 cité.

(313) Arrêts n° 38/2002 et n° 147/2002 cités.

(314) Arrêt n° 60/2002 cité.

(315) Arrêt n° 147/2002 cité.

(316) Arrêts n° 61/2002, n° 114/2002 et n° 144/2002 cités.

(317) Arrêt n° 127/2002 cité.

(318) Arrêt n° 149/2002 cité.

e) Droit civil

Les civilistes retiendront en 2002 un arrêt relatif à la législation concernant le bail à ferme (319), ainsi que plusieurs arrêts en droit des personnes. L'essentiel du contentieux civil est toutefois relatif à la matière des assurances.

En droit des personnes, outre un arrêt confirmant une jurisprudence antérieure relative à l'article 319, § 2, du Code civil (320), la Cour rend un arrêt relatif à l'attribution du nom, dans lequel elle souligne que si dans les conceptions de la société contemporaine, d'autres régimes pourraient répondre aux objectifs poursuivis, ce constat ne suffit pas pour considérer que le régime actuellement en vigueur serait discriminatoire (321); et trois arrêts relatifs au divorce et aux pensions alimentaires (322). Elle dit notamment pour droit que l'article 307*bis* du Code civil ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il autorise l'adaptation ou la suppression de la pension alimentaire accordée à l'époux qui a obtenu le divorce sur pied de l'article 232, alinéa 1^{er}, du Code civil, selon les modifications des besoins et des ressources des parties.

L'assurance R.C. automobile fait l'objet de 7 arrêts. La Cour pose en principe que le mécanisme d'assurance mis en place par les lois du 1^{er} juillet 1956 et du 21 novembre 1989, qui est basé sur l'obligation de contracter une assurance de façon à garantir que toute victime d'un accident de la circulation verra son dommage réparé par une compagnie d'assurance ne saurait être considéré comme injustifié, compte tenu des risques qu'entraîne la mise en circulation d'un véhicule automoteur pour les autres usagers de la route (323).

Régulièrement, la notion d'« usager faible » et la protection particulière dont il bénéficie sont mises en question devant la juridiction constitutionnelle (324). La Cour précise à cet égard qu'en adoptant l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989, le législateur avait pour objectif l'indemnisation automatique des victimes des accidents de la route réputés faibles. Elle considère que « les critères retenus pour caractériser cette faiblesse, celui, d'une part, de n'être pas conducteur d'un véhicule automoteur et celui, d'autre part, du danger que constitue en soi la mise en circulation d'un véhicule automoteur sur la voie publique sont des critères objectifs pour fonder le droit à l'indemnisation automatique des préjudices corporels subis par les victimes réputées faibles », et que « l'exclusion du bénéfice de cette

(319) Arrêt n° 4/2002 du 9 janvier 2002.

(320) Arrêt n° 112/2002 cité, confirmant l'arrêt n° 36/96 du 6 juin 1996.

(321) Arrêt n° 161/2002 du 6 novembre 2002.

(322) Arrêts n° 48/2002, n° 105/2002 et n° 171/2002 cités.

(323) Arrêt n° 74/2002 cité.

(324) Voy. l'arrêt n° 92/98 du 15 juillet 1998.

indemnisation des conducteurs des véhicules automoteurs, tels les cyclomoteurs, est la conséquence logique des critères retenus pour déterminer la catégorie des bénéficiaires de la mesure voulue par le législateur », et enfin que s'il « avait prévu également l'indemnisation automatique des conducteurs des véhicules automoteurs, le législateur aurait contredit l'objectif de protéger les usagers faibles et, en outre, il aurait contribué à une majoration excessive de la prime d'assurance » (325). La Cour estime aussi, concernant la même disposition, que le législateur a pu considérer que la protection qu'il entendait accorder à l'usager faible pouvait conduire à déroger aux principes de la responsabilité civile, sans pour autant requérir qu'il soit aussi dérogé aux principes gouvernant la compétence des juridictions répressives. Il n'est donc pas injustifié que le juge pénal ne puisse accorder la réparation basée sur cette disposition, qui ne fonde pas l'obligation de réparer sur une infraction, contrairement à ce qui est exigé par les articles 3 et 4 du titre préliminaire du Code pénal. La victime pouvant toujours, le cas échéant, saisir une juridiction civile pour obtenir réparation de son dommage après que le juge pénal se soit prononcé sur l'existence éventuelle d'une infraction, la mesure n'est pas disproportionnée (326). L'exclusion du régime de la responsabilité objective pour les accidents survenus sur un terrain privé n'est pas discriminatoire (327). Par contre, l'exclusion, en toutes hypothèses, des passagers d'un véhicule victimes d'un accident de l'article 29*bis* de la loi est jugée injustifiée (328). Cette dernière exclusion a d'ailleurs été levée par une loi du 13 avril 1995.

La Cour juge le droit de subrogation dans les droits des personnes lésées, dont bénéficie le Fonds commun de garantie, dans la mesure où il a réparé le dommage, pertinent et proportionné. Il est raisonnable en effet qu'il puisse agir contre les personnes responsables du dommage, qui ne sont, par hypothèse, pas assurées alors qu'elles auraient dû l'être (329).

Enfin, l'imputation légale de l'infraction aux personnes physiques désignées par l'article 22, § 3, de la loi du 21 novembre 1989 n'était nécessaire que pour remédier, à l'époque, à l'absence de responsabilité pénale propre des personnes morales pour le non-respect de leurs obligations, en l'espèce la mise en circulation d'un véhicule non assuré. La Cour en conclut qu'il faut considérer que cette disposition a été implicitement abrogée par l'article 5, nouveau, du Code pénal, qui prévoit de manière générale une responsabilité propre de la personne morale.

(325) Arrêt n° 23/2002 cité.

(326) Arrêt n° 109/2002 cité.

(327) Arrêt n° 158/2002 cité.

(328) Arrêt n° 130/2002 cité.

(329) Arrêt n° 65/2002 du 28 mars 2002.



f) Droit public et administratif

La technique de la confirmation législative fait, cette année encore, l'objet de plusieurs arrêts (330).

Quant aux habilitations législatives conférées au Roi, la Cour estime que l'article 3, 2°, 3° et 4° de la loi du 10 août 2001 relative à Belgacom ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 23 de la Constitution, en permettant au Roi de prendre des mesures Lui permettant de régler, pour les travailleurs de Belgacom, les relations individuelles et collectives de travail ainsi que les règles qui leur seront applicables en matière de sécurité sociale (331).

Interrogée sur l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour considère que les dispositions instituant un contrôle de constitutionnalité sont d'application immédiate et peuvent avoir une incidence sur toute situation dont un juge a à connaître après leur entrée en vigueur, en ce compris une situation dans laquelle un délai de prescription aurait expiré. Lorsqu'un juge est saisi d'un litige à l'occasion duquel il doit faire application de dispositions législatives soumises à un contrôle de constitutionnalité, il est dans la logique du système voulu par le Constituant que ce juge refuse d'appliquer des dispositions que la Cour a jugées inconstitutionnelles — à moins qu'il n'estime nécessaire de poser une nouvelle question préjudicielle —, sans considérer la date de l'entrée en vigueur de la loi spéciale précitée comme un critère pertinent pour accorder une voie de droit à certaines parties et la refuser à d'autres (332).

Le contentieux administratif fait également l'objet de plusieurs arrêts (333).

Une nouvelle fois saisie à propos de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel que modifié par la loi du 25 mai 1999, la Cour constate que la disposition incriminée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, s'il est interprété comme permettant au candidat qui n'est pas membre du personnel d'une assemblée législative mais qui, ayant régulièrement manifesté le souhait de le devenir, est écarté de la procédure de recrutement et se voit préférer un autre candidat, d'introduire un recours en annulation auprès du juge administratif contre la décision le concernant (334).

(330) Arrêts n° 37/2002, n° 60/2002, n° 106/2002 et n° 124/2002, cités. Ces arrêts seront examinés sous le titre « Garanties juridictionnelles ».

(331) Arrêt n° 93/2002 cité. Dans le même sens, voy. l'arrêt n° 172/2002 cité.

(332) Arrêt n° 62/2002 cité.

(333) L'on aura égard à l'arrêt n° 3/2002 cité — qui concerne l'absence de recours au Conseil d'Etat contre les peines disciplinaires infligées aux huissiers de justice — (qui a déjà été traité *supra*, sous le titre « Droit judiciaire »). Voy. égal. l'arrêt n° 63/2002 cité (dont il a également été question dans le titre précité).

(334) Arrêt n° 54/2002 cité.

Quant à l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la Cour confirme sa jurisprudence en jugeant qu'il n'est pas discriminatoire d'imposer à la partie requérante d'introduire dans les délais qu'il fixe un mémoire confirmant qu'il persiste dans sa requête, que la requérante ait fait, ou non, élection de domicile chez son avocat (335). Dans un autre arrêt, la Cour juge également que l'article 17, § 4, des lois coordonnées ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution du fait que, lorsque le délai de trente jours prévu dans cette disposition pour introduire une demande de poursuite de la procédure prend cours et expire au cours des vacances judiciaires, il n'est pas prorogé jusqu'au quinzième jour de la nouvelle année judiciaire, conformément au prescrit de l'article 50, alinéa 2, du Code judiciaire (336).

Amenée à s'interroger sur la nature des droits en cause dans les contestations relatives aux manquements à l'article 73 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, la Cour conclut que le législateur a pu qualifier de contestation qui a pour objet un droit politique, au sens de l'article 145 de la Constitution, le litige concernant l'interdiction d'intervention dans les frais de prestations médicales concernant le remboursement de l'exclusion du régime du tiers payant (337).

Le législateur a donc pu, en application de la possibilité que lui offre l'article 145 de la Constitution, confier le contentieux relatif à un tel droit politique à une juridiction administrative disposant en la matière d'une compétence de pleine juridiction, créée en application de l'article 146 de la Constitution.

La Cour considère encore que le droit d'exercer comme indépendant une profession réglementée dans le secteur des petites et moyennes entreprises du commerce et dans celui de l'artisanat présente des aspects de droit privé et des aspects de droit public et que le législateur n'a pas procédé à une appréciation manifestement déraisonnable en considérant que les aspects de droit public étaient en l'espèce prédominants de sorte que le droit d'exercer certaines professions de commerçant ou d'artisan pouvait être considéré comme un droit politique au sens de l'article 145 de la Constitution.

Le fait que, selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit d'exercer une profession comme indépendant soit considéré comme un droit civil au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas de nature à conduire à une conclusion différente, d'après la Cour, dès lors que les exigences de cette disposition conventionnelle sont satisfaites par la législation belge en ce que

(335) Arrêt n° 21/2002 cité.

(336) Arrêt n° 143/2002 cité.

(337) Arrêt n° 26/2002 cité. Dans le même sens, voy. encore les arrêts n° 94/2002 et n° 98/2002 cités.

les contestations portant sur les conditions d'accès à une telle profession sont attribuées à une instance juridictionnelle disposant d'une compétence de pleine juridiction, instance par ailleurs soumise au contrôle de cassation du Conseil d'Etat (338).

La Cour rend un arrêt relatif à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, telle qu'elle était en vigueur avant l'abrogation de l'exonération de responsabilité de La Poste (339).

Interrogée sur l'article 106, § 1^{er}, des lois sur la comptabilité de l'Etat, la Cour répond que si le délai de prescription des créances de l'autorité publique est le même que celui qui s'applique à ses dettes, cette similitude dans les délais ne permet cependant pas de justifier la différence de traitement en cause : en permettant de réclamer pendant trente ans à un agent communal des traitements qui lui ont été payés généralement par erreur, alors qu'un agent de l'Etat, d'une communauté, d'une région ou d'une province échappe à toute réclamation après cinq ans, le législateur a pris, à l'égard du premier, une mesure qui n'est pas raisonnablement justifiée (340).

La Cour se prononce une nouvelle fois sur la prescription quinquennale pour des actions dirigées contre des autorités mais fondées sur une responsabilité extra-contractuelle. Elle conclut que la mesure n'est pas disproportionnée par rapport au but poursuivi (341).

Le système électoral fait l'objet de deux arrêts. Un premier arrêt juge conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution l'effet dévolutif des votes de liste (342). Un autre arrêt juge raisonnable la mesure en vertu de laquelle les citoyens non belges de l'Union résidant en Belgique ne peuvent prendre part à l'élection communale lorsqu'ils ne figurent pas sur la liste des électeurs et que la réclamation prévue à l'article 18 du Code électoral n'a pas été introduite avant le douzième jour précédant le jour de l'élection (343).

Dans un arrêt n° 135/2002, la Cour admet la différence de traitement créée par les articles 12, 13, 14 et 15 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale et l'article 15, § 1^{er}, de la Nouvelle loi communale, entre les candidats à une élection de membres du conseil de l'aide sociale et les candidats à une élection d'échevins, en ce que, en cas de parité des voix, ceux qui n'ont jamais exercé le mandat brigué se voient

(338) Arrêt n° 41/2002 cité.

(339) Arrêt n° 59/2002 cité.

(340) Arrêt n° 35/2002 cité.

(341) Arrêt n° 42/2002 cité. Dans le même sens, voy. l'arrêt n° 64/2002 cité.

(342) Arrêt n° 25/2002 cité.

(343) Arrêt n° 31/2002 cité.

préférer d'autres candidats de manière automatique dans un cas, alors que dans l'autre, il faut procéder à un ballottage (344).

La Cour juge également conforme à la Constitution le fait que les mandataires communaux doivent prêter serment avant leur entrée en fonction, conformément aux articles 80 et 81 de la Nouvelle loi communale, à peine d'être considérés comme démissionnaires, et cela même si les mandataires communaux sont partisans d'un Etat de forme républicaine (345).

La Cour confirme sa jurisprudence en matière d'expropriation (346).

De nombreux arrêts sont rendus en matière de fonction publique.

Interrogée sur le décret de la Région flamande du 24 juillet 1991 portant réglementation pour la Région flamande de la tutelle administrative sur la procédure relative aux mesures disciplinaires ou à certaines mesures d'ordre prises à l'encontre du personnel communal visé dans la Nouvelle loi communale, la Cour répond que la décision tacite de confirmation de la sanction disciplinaire qui découle de l'article 6 du décret, qui n'offre pas les mêmes garanties au membre du personnel concerné qu'à celui à l'égard duquel une décision formelle a été prise, peut être soumise au contrôle du Conseil d'Etat, lequel peut contrôler la légalité de la délibération de l'autorité communale infligeant la sanction disciplinaire confirmée, de sorte que le mécanisme de l'approbation tacite n'est pas discriminatoire (347).

Saisie d'une requête en suspension (348) et en annulation (349) de l'article 25 de la loi du 14 janvier 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, la Cour juge qu'en matière de statut des agents des parastataux, le fait que le législateur décide de régler lui-même une matière qu'il a attribuée au Roi et que la Constitution ne Lui a pas réservée a pour effet que le non-respect de certaines formalités qui sont imposées en cas de règlement par arrêté royal ne peut être sanctionné. Ces formalités constituant une garantie pour les fonctionnaires concernés, le législateur ne pourrait régler lui-même, dans le seul but de les éluder, la matière qu'il a attribuée. Elle constate également qu'une dérogation législative au principe de l'égalité d'accès à la fonction publique et à celui selon lequel les nominations s'effectuent conformément à des règles de droit fixées au préalable, de manière générale et objective, doit reposer sur des raisons d'intérêt général, ce qui n'est pas le cas de la disposition incriminée, au vu des circonstances dans lesquelles elle a été adoptée.

(344) Arrêt n° 135/2002 cité. Deux autres arrêts sont rendus en matière d'aide sociale. Il s'agit des arrêts n° 48/2002 et n° 80/2002 cités. Pour plus de détails concernant ces arrêts, voy. *supra*, sous le titre « Sécurité sociale et droit du travail ».

(345) Arrêt n° 151/2002 cité.

(346) Arrêt n° 68/2002 cité.

(347) Arrêt n° 99/2002 du 19 juin 2002.

(348) Arrêt n° 129/2002 cité.

(349) Arrêt n° 138/2002 du 2 octobre 2002.



Dans son arrêt n° 180/2002, la Cour admet que des conditions plus strictes soient requises des agents statutaires à la relation de travail desquels il a été mis fin, pour pouvoir bénéficier des dispositions de la loi du 27 juin 1969 en ce qui concerne, entre autres, le régime du chômage (350).

Dans son arrêt n° 70/2002, la Cour estime qu'il est disproportionné par rapport au but poursuivi de n'admettre à siéger, à côté des organisations affiliées à une organisation syndicale représentée au C.N.T, qu'une seule organisation syndicale, quelle que soit la manière dont se répartissent les affiliations entre les différentes organisations. Le système mis en place par l'article 5, 2°, de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestres, aérienne et navale et du service médical peut aboutir à ce que les militaires soient représentés, en majorité, par des personnes qui n'ont pas un lien suffisant avec eux pour représenter véritablement leurs intérêts (351).

Dans son arrêt n° 28/2002, la Cour admet l'obligation contenue dans la loi du 16 mars 2000, de rembourser une partie des traitements perçus au cours de la formation dont ont bénéficié les militaires aux frais de la collectivité et qui leur a permis d'obtenir un diplôme. Elle estime également qu'il n'est pas déraisonnable que la loi s'applique à tous ceux qui ont entamé cette formation avant la publication de la loi mais ne l'avaient pas encore achevée au moment de son entrée en vigueur. En revanche, la Cour considère que le caractère extra-muros d'une formation ne constitue pas un critère pertinent pour délimiter le champ d'application des dispositions entreprises. Le champ d'application de l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi n'est pas non plus fondé sur des critères pertinents en ce qu'il impose des formations pour lesquelles il n'a pas été accordé de dispense complète de service pour toute la durée de la formation (352).

La Cour confirme, une fois encore, sa jurisprudence relative aux lois du 25 mai 2000 concernant la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées et instaurant le régime volontaire de travail de la semaine des quatre jours et le régime de départ anticipé à mi-temps pour certains militaires et modifiant le statut des militaires en vue d'instaurer le retrait temporaire d'emploi par interruption de carrière (353).

Il n'existe pas de principe général de droit assurant un double degré de juridiction, pas plus qu'il n'existe de principe général de droit qui garanti-

(350) Arrêt n° 180/2002 cité.

(351) Arrêt n° 70/2002 cité. Dans le même sens, voy. l'arrêt n° 111/2002 cité. A propos des conditions d'agrément des organisations syndicales fixées par la même loi, voy. l'arrêt n° 92/2002 cité.

(352) D'autres dispositions de la loi sont encore annulées par la Cour au motif qu'elles ont des effets disproportionnés.

(353) Arrêts n° 72/2002 et n° 106/2002 cités.

rait la possibilité d'introduire un recours administratif contre une sanction disciplinaire. La Cour en déduit que le législateur n'était pas obligé, dans la procédure disciplinaire réglée par la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, de prévoir une procédure de recours administrative, à la condition que le droit des membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie à un contrôle juridictionnel soit garanti, ce qui est le cas puisqu'un recours en annulation peut être introduit au Conseil d'Etat contre la sanction disciplinaire de retenue de rémunération (354).

Enfin, la Cour rejette le recours en annulation introduit contre la loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit (355).

g) Droit des étrangers

La question de l'octroi de l'aide sociale aux demandeurs d'asile ainsi qu'aux étrangers en séjour illégal revient à nouveau devant le juge constitutionnel, qui prolonge à cet égard sa jurisprudence antérieure (356). L'octroi de l'aide en nature aux demandeurs d'asile, qui sont tenus de résider dans des centres d'accueil pour l'obtenir, n'est pas jugé contraire aux articles 10, 11, et 23 de la Constitution, dès lors que l'octroi en nature est une des formes d'aide sociale prévues par la loi du 8 juillet 1976. La Cour précise à cet égard qu'en matière d'aide sociale, l'article 23 de la Constitution impose aux législateurs de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui était applicable au jour où cette disposition est entrée en vigueur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Si l'inscription obligatoire dans un centre d'accueil n'est, en principe, pas contraire aux articles 10 et 11, elle porte toutefois une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie familiale dans la mesure où il n'est pas imposé d'y déroger lorsque l'étranger concerné possède des membres de sa famille en Belgique. La Cour émet donc une réserve d'interprétation relative à l'article 71 de la loi du 2 janvier 2001 : cette disposition doit se lire comme faisant obligation d'accorder la dérogation qu'elle prévoit dans les cas où il apparaît que les personnes concernées seraient empêchées de vivre avec des membres de leur famille qui ont droit à l'aide sociale en Belgique ou qui ont été autorisés à y séjourner (357). Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur du risque d'abus

(354) Arrêt n° 66/2002 cité. Dans le même sens, voy. l'arrêt n° 164/2002 du 13 novembre 2002 — à propos de la sanction de mise à la pension d'office — .

(355) Arrêt n° 177/2002 cité.

(356) Voy. les arrêts n° 51/94 du 29 juin 1994, n° 43/98 du 22 avril 1998, n° 108/98 du 21 octobre 1998, n° 25/99 du 24 février 1999, n° 80/99 du 30 juin 1999, n° 57/2000 du 17 mai 2000, n° 17/2001 du 14 février 2001, n° 21/2001 du 1^{er} mars 2001, n° 71/2001 du 30 mai 2001, n° 131/2001 du 30 octobre 2001 et n° 148/2001 du 20 novembre 2001.

(357) Arrêt n° 169/2002 cité.

de procédure, la Cour ne juge pas injustifié que le demandeur d'asile débouté qui introduit une nouvelle demande ne se voie pas accorder le droit à l'aide sociale tant que ni le ministre ou son délégué, ni le Conseil d'Etat n'ont admis la réalité et la pertinence des nouveaux éléments qu'il invoque (358). La même solution prévaut pour le demandeur d'asile qui n'a pas exercé les recours qui s'offraient à lui, ainsi que pour la personne qui est en procédure en vue de faire reconnaître son état d'apatridie (359).

Concernant les candidats à la régularisation de séjour qui se trouvent en séjour illégal, la Cour confirme sa jurisprudence (360) selon laquelle il n'est pas discriminatoire de limiter leur droit à l'aide sociale à l'aide médicale urgente tant que leur séjour n'est pas régularisé (361).

En ce qui concerne la procédure d'asile, outre les arrêts confirmant la jurisprudence antérieure (362), on retiendra que la Cour juge compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution les règles de procédure dérogatoires au droit commun pour le contentieux du droit des étrangers devant le Conseil d'Etat (363), ainsi que la comparution devant un juge unique à la Commission permanente de recours des réfugiés, eu égard à la spécificité et à la limitation des cas dans lesquels cette hypothèse se présente, ainsi qu'aux garanties entourant cette phase de la procédure (364).

h) Droit économique

Dans son arrêt n° 2/2002 rendu à propos de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, la Cour juge qu'il est excessif de ne pas autoriser, pour les atteintes à la marque qui constituent des actes de contrefaçon au sens de l'article 13, A, 1, a et b, de la loi uniforme Benelux, l'utilisation de l'action en cessation. En effet, à la différence de la procédure en référé, l'action en cessation n'exige pas l'urgence pour que le Président du tribunal de commerce soit compétent. En outre, la décision lie le juge du fond. La nature particulière du droit des marques peut, certes, avoir une influence sur l'étendue de la protection et sur les règles de la preuve concernant les diverses atteintes à la marque, mais il est manifestement disproportionné de priver d'une voie de droit efficace le titulaire d'une marque pour ces atteintes à la marque

(358) Arrêt n° 50/2002 cité.

(359) Arrêt n° 89/2002 cité.

(360) Voy. l'arrêt n° 131/2001 du 30 octobre 2001.

(361) Arrêts n° 14/2002, n° 15/2002, n° 16/2002, n° 17/2002 et n° 89/2002 cités.

(362) Arrêt n° 75/2002 cité (examen de la demande dans un autre Etat membre de l'U.E.), confirmant les arrêts n° 57/2000 cité et n° 71/2001 du 30 mai 2001.

(363) Arrêt n° 77/2002 cité.

(364) Arrêts n° 81/2002 et n° 100/2002 cités.

qui attentent à l'essence même de la marque et de l'obliger à scinder son action en fonction du type d'atteinte à la marque (365).

La Cour se prononce encore, à de nombreuses reprises, en matière de faillites.

Elle estime que le failli qui bénéficie d'une indemnité ayant pour objet de réparer une perte de revenus résultant d'une incapacité de travail subit une discrimination en ne bénéficiant pas de l'insaisissabilité de ces sommes, comme le prévoit l'article 1410, § 1^{er}, 4^o et 5^o, et § 2, 4^o et 5^o, du Code judiciaire, alors qu'il se trouve dans une situation analogue à celle des travailleurs salariés lorsqu'ils perçoivent des sommes en application des législations relatives à l'assurance maladie-invalidité, aux accidents de travail et aux maladies professionnelles et qui, eux, bénéficient de la protection organisée par les dispositions précitées du code judiciaire (366).

Le jugement déclaratif de faillite a un caractère exécutoire et implique en principe la cessation de l'activité de l'entreprise. La mesure qui consiste à obliger le curateur à consulter la commission paritaire avant de licencier les travailleurs protégés, alors qu'il entend licencier l'ensemble du personnel à dater de ce jugement, n'est pas raisonnablement justifiée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur dans la loi du 19 mars 1991.

Les mesures de représailles contre lesquelles le législateur entend protéger les délégués du personnel ou les candidats délégués ne sont, en effet, pas à craindre de la part du curateur lorsque celui-ci procède au licenciement collectif des travailleurs, sans distinguer des autres ceux qui exercent un mandat de représentation du personnel ou qui se sont portés candidats pour un tel mandat (367).

Dans son arrêt n° 69/2002, la Cour décide que s'il peut se concevoir que le législateur n'ait pas automatiquement étendu les effets de l'excusabilité au conjoint du failli, il n'est pas raisonnablement justifié, alors que le tribunal a estimé que le failli pouvait être déclaré excusable, de ne permettre en aucune manière qu'un juge puisse apprécier s'il ne convient pas d'étendre la mesure à son conjoint.

De même, si l'institution de la caution implique qu'elle reste, en règle, tenue de son cautionnement lorsque le failli est déclaré excusable, il n'est pas davantage justifié de ne permettre en aucune manière qu'un juge puisse apprécier s'il n'y a pas lieu de la décharger, en particulier en ayant égard au caractère désintéressé de son engagement. La Cour en conclut que l'article 82 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites établit une différence de

(365) Arrêt n° 2/2002 cité.

(366) Arrêt n° 11/2002 cité.

(367) Arrêt n° 58/2002 cité.

traitement injustifiée entre le failli, d'une part, le conjoint de celui-ci et la caution, d'autre part (368).

N'est pas dépourvue de justification la mesure en vertu de laquelle les créances de l'O.N.S.S. sont traitées différemment de celles de l'administration fiscale, en application de l'article 30 de la loi du 17 juillet 1997 relative au concordat judiciaire (369).

Saisie d'une question préjudicielle à propos de la loi du 22 avril 1999 relative à la discipline professionnelle des experts-comptables et des conseils fiscaux, la Cour constate que la décision d'accorder la réhabilitation que cette loi permet ne met pas à néant la peine disciplinaire. Elle tend seulement à supprimer pour l'avenir tous les effets de la sanction. Le législateur peut donc soumettre la demande de réhabilitation à des conditions de recevabilité, en particulier pour ce qui concerne le délai d'attente qui, en l'espèce, ne peut pas être considéré comme déraisonnablement long. En décider autrement dans le cadre de la procédure de réhabilitation transformerait celle-ci en une voie de recours — à côté de l'opposition, de l'appel et du pourvoi en cassation — par laquelle la légalité de la décision peut être attaquée (370).

Le législateur peut imposer des limites au libre choix d'une activité professionnelle consacré par l'article 23 de la Constitution. Tel est le cas de la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat qui contient des restrictions justifiées à ce droit (371).

Les conditions d'accès à la profession de psychologue sont également soumises à la Cour, par le biais de la loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue (372).

Il en est de même de la loi du 20 décembre 1974 relative à l'exercice de l'art de soigner. Dans son arrêt n° 154/2002, la Cour conclut qu'il peut se concevoir que le législateur refuse de prendre en considération les personnes qui n'avaient pas le diplôme, le brevet ou le titre requis et qui auraient été engagées postérieurement à l'entrée en vigueur d'un arrêté royal du 18 juin 1990 puisque celui-ci établissait la liste des actes et prestations relevant de

(368) Arrêt n° 69/2002 cité. Dans un autre arrêt (n° 113/2002 cité), la Cour considère que la différence de traitement qui résulte des articles 80 et 82 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, entre les créanciers des faillis selon que ceux-ci sont ou non déclarés excusables, n'est pas discriminatoire. Il en est de même pour la différence de traitement établie au sein de la catégorie des créanciers retardataires, entre ceux qui ont demandé l'admission de leur créance avant que le juge-commissaire ait donné l'ordre de distribuer un dividende et ceux qui agissent en admission après un tel ordre, en ne permettant pas aux premiers de prélever sur l'actif non encore réparti le dividende auquel ils auraient pu prétendre lors de cette distribution (arrêt n° 140/2002 cité). A propos de la loi sur les faillites, voy. encore l'arrêt n° 173/2002 cité.

(369) Arrêt n° 182/2002 cité.

(370) Arrêt n° 12/2002 du 16 janvier 2002.

(371) Arrêt n° 41/2002 cité.

(372) Arrêt n° 136/2002 cité.

l'art infirmier et énumérait les diplômes, brevets et certificats requis pour les accomplir.

Mais en exigeant que l'occupation remonte à trois ans à partir du 1^{er} septembre 1990, c'est-à-dire à une période où il n'était pas possible de connaître le contenu exact de l'art infirmier et où aucune procédure n'était offerte aux intéressés pour qu'ils puissent s'assurer qu'ils satisfaisaient à la condition exigée par l'article 54*bis* de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, le législateur a pris une mesure qui est de nature à tromper les attentes légitimes des personnes intéressées (373).

Saisie d'un recours contre la loi du 10 juin 2001 modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, la Cour constate que lorsque, sans porter atteinte à aucun droit fondamental, le législateur adopte des dispositions qui sont de nature à modifier les modalités de rémunération des travailleurs, dans un secteur où il a constaté que le système de rémunération existant entraîne « de sérieux abus », elle ne pourrait censurer le choix du législateur que s'il se révélait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Or tel n'est pas le cas de la suppression du système des pourboires, qui n'empêche pas les entreprises de gardiennage d'exercer leurs activités et ne prive en rien les agents de gardiennage de leur droit à la rémunération dès lors que les entreprises de gardiennage peuvent prendre en charge directement la rémunération qu'ils percevaient par le biais des pourboires (374). Dans le même arrêt, la Cour considère que l'interdiction qui est faite aux entreprises de gardiennage de s'engager elles-mêmes pour une activité qu'elles n'ont pas été autorisées à accomplir n'apporte pas une limite discriminatoire aux droits économiques et sociaux garantis par l'article 23 de la Constitution, par le principe général de la liberté du commerce et de l'industrie et par les articles 2, 4 et 43 du Traité de l'Union européenne.

Enfin, un arrêt est rendu à propos du système d'enregistrement des entrepreneurs (375).

i) Protection de la jeunesse

Saisie d'une question préjudicielle à propos de l'article 55 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, la Cour a jugé que l'économie générale de la loi du 8 avril 1965 justifiait que le dossier de personnalité du mineur, qui est avant tout établi pour que le tribunal de la jeunesse

(373) Dans le même sens, voy. égal. l'arrêt n° 183/2002 cité.

(374) Arrêt n° 166/2002 cité.

(375) Arrêt n° 46/2002 cité.



prenne la mesure la plus adaptée au mineur concerné, ne soit pas communiqué à une partie qui défend des intérêts matériels ou des intérêts opposés à ceux du mineur. Ceci justifie le fait que les parents du mineur puissent obtenir la communication de pièces du dossier devant le tribunal de la jeunesse lorsqu'ils sont associés au choix par le juge des mesures à prendre à l'égard du mineur mais ne puissent en revanche invoquer ces pièces pour demander à être exonérés de la responsabilité mise à leur charge par l'article 1384 du Code civil.

Il serait contraire à l'économie générale de la loi et au principe du contradictoire de permettre la communication du dossier de personnalité aux civilement responsables alors que cette communication ne peut être faite au mineur lui-même, à la partie civile et au tribunal correctionnel (376).

j) Droit de l'environnement

La Cour rejette le recours en annulation dirigé contre le décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité. Elle estime, en effet, qu'il est justifié de réserver l'aide publique destinée à encourager certaines techniques de production d'électricité à celles qui contribuent à l'économie d'émissions de dioxyde de carbone, qu'elles se caractérisent par la mise en œuvre d'un procédé de cogénération ou par le recours aux sources renouvelables d'énergie (377).

La Cour rejette également la demande de suspension du décret de la Région flamande du 29 mars 2002 « portant confirmation des autorisations urbanistiques accordées par le Gouvernement flamand le 18 mars 2002 en application du décret du 14 décembre 2001 pour quelques permis de bâtir auxquels s'appliquent des raisons obligatoires de grand intérêt public » (378).

N'est pas dépourvu de justification raisonnable l'article 150 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire compris comme permettant au juge de donner priorité à une demande de la partie civile qui va plus loin et qui peut *a fortiori* être présumée conforme à l'intérêt général en matière d'urbanisme. Si la remise en état des lieux demandée par les autorités compétentes est jugée légale et si un tiers lésé introduit une demande recevable en vue de l'exécution de travaux d'adaptation, l'intérêt général commanderait au juge d'ordonner la remise en état des lieux ; si des travaux d'adaptation demandés par les

(376) Arrêt n° 45/2002 du 20 février 2002. A propos des mineurs, voy. égal. l'arrêt n° 155/2002 cité (dont il est question *supra*, sous le titre « Droit pénal et procédure pénale »).

(377) Arrêt n° 159/2002 cité.

(378) Arrêt n° 174/2002 cité. Elle rejette encore (par son arrêt n° 116/2002 cité) la demande de suspension dirigée contre le décret de la Région flamande du 14 décembre 2001 « pour quelques permis de construire pour lesquels valent des raisons obligatoires d'intérêt général ».

autorités compétentes sont jugés conformes à la loi et si un tiers préjudicié introduit une demande recevable et fondée en vue de la remise en état des lieux, le juge doit, dans le respect de l'intérêt général en matière d'aménagement du territoire, mettre en balance les intérêts privés en présence. Ce faisant, il ne procède pas plus que le juge constatant un abus de droit à un jugement d'opportunité (379).

La Cour estime encore justifiée la différence de traitement qui résulte du décret de la Région flamande du 26 avril 2000 portant modification du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et du décret relatif à l'organisation de l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, entre des propriétaires d'immeubles non conformes à la destination de la zone qui sont des monuments définitivement protégés et des propriétaires d'immeubles non conformes à la destination de la zone et qui ne sont pas définitivement protégés (380).

En ce qui concerne l'article 158 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 35 du décret de la Région flamande du 26 avril 2000, la Cour estime qu'est justifié le fait que l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent ne soit accordée qu'à celui qui obtient un permis de régularisation, à l'exclusion, d'une part, des personnes qui ont commis une infraction en matière d'urbanisme en exécutant des travaux qui, d'un point de vue planologique, pourraient faire l'objet d'un permis mais qui ne sont pas autorisés sur la base de l'appréciation discrétionnaire de l'autorité quant à la compatibilité des travaux avec le bon aménagement local et, d'autre part, des personnes qui ont commis une infraction en matière d'urbanisme en effectuant des travaux n'entrant pas en ligne de compte pour un permis mais qui procèdent de plein gré à la remise en état des lieux (381).

Enfin, deux arrêts sont prononcés en matière de taxes d'environnement (382).

C. — *Les autres droits et libertés*

1. *Les garanties juridictionnelles*

Cette année encore, la Cour confirme sa jurisprudence selon laquelle la différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de

(379) Arrêt n° 57/2002 cité. Dans le même sens, voy. égal. l'arrêt n° 152/2002 cité.

(380) Arrêt n° 71/2002 cité.

(381) Arrêt n° 170/2002 cité.

(382) Arrêts n° 85/2002 et n° 134/2002 cités.

discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées (383).

Elle confirme également qu'il n'existe pas de principe général de droit au double degré de juridiction mais que lorsque le législateur prévoit la voie de recours de l'appel, il doit à cette occasion garantir un déroulement équitable de la procédure (384).

Si les justiciables ne disposent que d'un seul degré de juridiction en vertu de l'article 35*quinquiesdecies*, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, inséré par l'article 44 du décret du 25 juin 1992, dès lors que le pourvoi en cassation qu'ils peuvent exercer contre les arrêts de la cour d'appel n'est pas un recours de pleine juridiction, la situation des justiciables qui se la voient appliquer n'est pas différente de celle des justiciables qui, à propos d'autres droits politiques, ne disposent que d'un recours au Conseil d'Etat contre l'acte administratif qui leur fait grief (385).

La Région flamande, en adoptant son décret du 24 juillet 1991 portant réglementation pour la Région flamande de la tutelle administrative sur la procédure relative aux mesures disciplinaires ou à certaines mesures d'ordre prises à l'encontre du personnel communal visé dans la Nouvelle loi communale, n'était pas tenue d'organiser un recours, devant l'autorité de tutelle, contre les sanctions disciplinaires ou les suspensions préventives infligées au personnel communal. En l'absence d'une telle possibilité de recours, les intéressés auraient pu s'adresser directement au Conseil d'Etat, lequel exerce, en la matière, un contrôle juridictionnel complet. Toutefois, dès lors qu'il organise un tel recours, le législateur décréte ne peut le faire de manière discriminatoire (386).

La Cour rappelle 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, de 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 rétroac-

(383) Arrêts n° 3/2002, n° 9/2002, n° 24/2002, n° 29/2002, n° 66/2002, n° 114/2002, n° 120/2002 et n° 144/2002 cités.

(384) Arrêts n° 5/2002, n° 6/2002 et n° 144/2002 cités. Dans le même sens — à propos de l'article 278 du Code des impôts sur les revenus 1964 —, voy. l'arrêt n° 61/2002 cité; égal. l'arrêt n° 66/2002 cité — à propos de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie — .

(385) Arrêt n° 85/2002 cité.

(386) Arrêt n° 99/2002 cité.

tivité 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, 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 (387).

Pour la Cour, le droit d'accès à un tribunal n'empêche pas qu'un juge doive décliner sa compétence au bénéfice d'un autre lorsqu'ils satisfont tous deux aux exigences de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (388).

En disposant que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, l'article 144 de la Constitution accorde à tous une garantie qui ne peut être retirée à certains. Si une catégorie de personnes était privée du droit de saisir les tribunaux à propos d'une contestation portant sur un droit civil, cette différence de traitement ne pourrait être justifiée, puisqu'elle se heurterait à l'article 144 précité. Elle violerait dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution (389).

De même, le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'usage d'une voie de recours. Ces conditions ne peuvent toutefois restreindre ce droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Le droit de faire usage d'une voie de recours prévue par le législateur serait violé si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime ou s'il n'existait pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (390).

La Cour confirme sa jurisprudence à propos de l'article 10, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne en décidant que la confirmation législative qu'il opère est conforme à la loi

(387) Arrêt n° 49/2002 cité — dans lequel la Cour admet la confirmation d'un arrêté royal du 24 octobre 1994 par la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, en considérant que la seule existence de recours devant le Conseil d'Etat ou de litiges introduits devant les cours et tribunaux n'empêche pas que les actes contestés puissent être redressés avant même qu'il soit statué sur les actions en cours — . Dans le même sens, voy. égal. l'arrêt n° 72/2002 cité — à propos de deux lois du 25 mai 2000 relatives à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées et instaurant le régime volontaire de travail des quatre jours et le régime de départ anticipé à mi-temps pour certains militaires (...) —, l'arrêt n° 106/2002 cité — rendu à propos de la même loi — ainsi que l'arrêt n° 189/2002 cité — à propos du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement — XIII-Mosaïque — .

(388) Arrêt n° 24/2002 cité.

(389) Arrêt n° 94/2002 cité — à propos de l'article 90bis de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités — . A propos de cet arrêt, voy. égal. *supra*, sous le titre « Sécurité sociale et droit du travail ». Dans le même sens, voy. égal. l'arrêt n° 98/2002 cité (également traité sous le titre précité).

(390) Arrêt n° 29/2002 cité.

d'habilitation de sorte qu'elle n'a ni pour objet ni pour effet de valider un arrêté royal dépourvu de base légale (391).

Bénéficient d'une protection juridictionnelle suffisante les militaires qui ont introduit une demande de démission. Cette demande doit, en effet, être examinée et motivée en fonction de l'intérêt du service et le juge administratif ou judiciaire est compétent pour apprécier dans chaque cas individuel si le Roi ou l'autorité qu'Il désigne font un usage conforme à la loi de la compétence qui leur a été attribuée (392).

Contrairement au cas d'une reconduite vers le pays où le demandeur d'asile affirme courir un danger pour sa vie, sa liberté ou son intégrité physique, si un demandeur d'asile provenant d'un pays tiers est transféré dans un autre Etat membre de l'Union européenne, il ne court pas le danger d'y être persécuté au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. 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 s'ils l'étaient, les intéressés y disposeront des possibilités de recours nécessaires (393).

Le recours en annulation introduit contre la loi du 18 avril 2000 modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est rejeté au motif que la loi incriminée ne porte pas atteinte à la substance du contrôle juridictionnel de légalité confié au Conseil d'Etat (394).

En revanche, l'impossibilité de disposer de la copie des pièces essentielles d'un dossier répressif peut mettre le justiciable dans l'incapacité de préparer utilement son argumentation et de s'entourer des conseils, notamment techniques, nécessaires à sa défense (395).

La Cour condamne la procédure de comparution immédiate introduite par la loi du 28 mars 2000 au motif qu'elle réduit de manière excessive le temps et les facilités nécessaires à l'exercice utile des droits de la défense du prévenu (396).

(391) Arrêt n° 37/2002 cité.

(392) Arrêt n° 28/2002 cité — à propos de la loi du 16 mars 2000 relative à la démission de certains militaires et à la résiliation de l'engagement ou du rengagement de certains candidats militaires, à la fixation de la période de rendement et à la récupération par l'Etat d'une partie des frais consentis par l'Etat pour la formation et d'une partie des traitements perçus pendant la formation — .

(393) Arrêt n° 75/2002 cité.

(394) Arrêt n° 77/2002 cité.

(395) Arrêt n° 34/2002 cité. A propos de cet arrêt, voy. égal. *supra*, sous le titre « Droit pénal et procédure pénale ». Voy. égal. l'arrêt n° 33/2002 cité (sous le titre précité).

(396) Arrêt n° 56/2002 cité. A propos de cet arrêt, voy. encore *supra*, sous le titre « Droit pénal et procédure pénale ».

Elle admet la différence de traitement qui existe sur le plan de la garantie juridictionnelle offerte, entre les membres du personnel de l'enseignement libre et ceux de l'enseignement officiel dès lors que celle-ci trouve sa justification dans la Constitution elle-même (397).

N'est pas non plus discriminatoire l'article 409 du Code des impôts sur les revenus 1992 s'il est interprété comme n'autorisant pas le receveur à déroger au droit commun en matière de saisie conservatoire au point de priver les personnes qui font l'objet d'une telle saisie de tout contrôle juridictionnel effectif quant à la régularité et à la validité de celle-ci. Il s'ensuit que l'article 409 du Code des impôts sur les revenus 1992, compte tenu de l'article 1415 du Code judiciaire, autorise le juge des saisies à exercer un contrôle juridictionnel effectif sur la saisie conservatoire (398) (399).

2. *Le droit de vote*

Dans son arrêt n° 25/2002, la Cour affirme que la logique d'un système qui opte pour le suffrage universel peut inciter le législateur à donner un maximum d'influence à chaque électeur et que l'adhésion au programme d'une liste peut être considérée comme un signe d'attention particulière aux problèmes politiques qui forment l'enjeu des élections.

Il appartient au législateur, dans les limites définies par la Constitution, de déterminer quand et comment les élections seront organisées. Il appartient seulement à la Cour de vérifier si le choix opéré par le législateur est ou non discriminatoire (400).

3. *La liberté individuelle*

La liberté individuelle, garantie par l'article 12 de la Constitution, et plus particulièrement le droit au travail, garanti par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, n'ont pas un caractère absolu. Les missions confiées à l'armée participant à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, certaines contraintes peuvent être imposées à ceux qui ont choisi la carrière militaire. Il convient cependant d'examiner si les mesures critiquées de la loi du 16 mars 2000 reposent sur des critères admissibles, si elles servent les objec-

(397) Arrêt n° 87/2002 cité.

(398) Arrêt n° 149/2002 cité.

(399) Sur le respect des garanties juridictionnelles, voy. encore l'arrêt n° 57/2002 (cité *supra* sous le titre « Droit de l'environnement »); l'arrêt n° 60/2002 (cité *supra*, sous le titre « Droit fiscal »); l'arrêt n° 86/2002 (cité *supra* sous le titre « Droit pénal et procédure pénale »); l'arrêt n° 147/2002 cité — à propos de la présomption d'innocence, dont il est également fait mention sous le titre « Droit pénal et procédure pénale » — et l'arrêt n° 174/2002 (cité sous le titre « Droit de l'environnement »).

(400) Arrêt n° 25/2002 cité.



tifs d'intérêt général poursuivis et si elles ne sont pas disproportionnées à ces objectifs (401).

A propos de la procédure de comparution immédiate instituée par la loi du 28 mars 2000, la Cour estime que même si les articles 216^{quinquies} et 216^{sexies} du Code d'instruction criminelle ne prévoient pas expressément que le tribunal doit se prononcer sur la régularité du mandat d'arrêt, ces dispositions doivent se lire conformément aux exigences de l'article 5.4 de la Convention européenne des droits de l'homme : le prévenu doit pouvoir inviter le tribunal à contrôler la régularité de sa détention.

Lorsque le tribunal correctionnel statue séance tenante dans le cadre de la procédure de comparution immédiate, le prévenu voit la régularité de sa détention contrôlée par le tribunal dans un délai maximum de sept jours à compter de la délivrance du mandat d'arrêt en vue de comparution immédiate.

Même si ce délai peut être supérieur de deux jours au délai de cinq jours de la procédure ordinaire de la détention préventive, la mesure ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de recours dont doit disposer toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention, en vertu de l'article 5.4 de la Convention européenne des droits de l'homme (402).

L'inscription obligatoire des candidats-réfugiés visés à l'article 71 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses dans un centre d'accueil a pour effet que ceux-ci peuvent « obtenir l'aide sociale dans ce centre uniquement et que pour la durée de l'examen de la recevabilité, les C.P.A.S. étant déchargés de l'aide sociale ». Cet objet limité et le fait qu'il s'agit de centres ouverts, impliquent que la liberté d'aller et de venir des candidats-réfugiés concernés n'est pas affectée (403).

4. *Le droit au respect de la vie privée*

Dans son arrêt n° 169/2002, la Cour juge que l'article 71 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses ne porte pas atteinte au droit des candidats réfugiés concernés de nouer librement les contacts sociaux de leur choix, notamment avec des membres de leur communauté ou avec des personnes parlant leur langue ou pratiquant leur religion. En effet, la mesure d'inscription dans un centre, comme le fait que la mesure d'inscription a lieu dans un centre ouvert impliquent que les

(401) Arrêt n° 28/2002 cité.

(402) Arrêt n° 56/2002 cité.

(403) Arrêt n° 169/2002 cité.

candidats-réfugiés auxquels elle s'applique sont en mesure de nouer les contacts sociaux de leur choix (404).

5. *Le droit au travail*

L'article 23 de la Constitution, qui inclut le droit au libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques et sociaux, prévoit qu'il appartient au législateur compétent de déterminer les conditions d'exercice de ces droits. Le législateur compétent peut donc imposer des limites au libre choix d'une activité professionnelle.

Ces restrictions ne seraient discriminatoires que si le législateur les introduisait à l'égard de certaines catégories de personnes sans nécessité ou si ces restrictions avaient des effets manifestement disproportionnés au but poursuivi.

Il n'apparaît pas que tel soit le cas de la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat (405).

La Cour considère également que les restrictions apportées aux droits économiques et sociaux garantis par l'article 23 de la Constitution, par l'article 3 de la loi du 10 juin 2001 modifiant la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage ne sont pas discriminatoires (406) (407).

6. *Le droit à la sécurité sociale*

Interrogée sur l'article 10, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, la Cour répond que sans doute l'article 23 de la Constitution dispose-t-il que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice et que ces droits comprennent le droit à la sécurité sociale. Mais une loi qui habilite le Roi à abroger, compléter, modifier ou remplacer des dispositions législatives en matière de budget des maisons de repos et prévoit que les arrêtés royaux adoptés sur cette base devront

(404) Arrêt n° 169/2002 cité. Pour un autre arrêt où le droit au respect de la vie privée est en cause, voy. égal. l'arrêt n° 146/2002 cité — à propos de l'article 275, § 2, du Code des impôts sur les revenus 1992 qui empêche le contribuable de voir prendre en compte, dans le cadre d'un précompte professionnel forfaitaire, les particularités de sa situation fiscale qui sont de nature à réduire l'impôt global —.

(405) Arrêt n° 41/2002 cité.

(406) Arrêt n° 166/2002 (cité sous le titre « Droit économique »).

(407) Voy. égal. l'arrêt n° 28/2002 (cité *supra*, sous le titre « Liberté individuelle »).

être confirmés par le législateur ne saurait être contraire au principe de légalité invoqué (408).

7. *Le droit à l'aide sociale*

En matière d'aide sociale, l'article 23 de la Constitution impose aux législateurs de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui était applicable le jour où cet article 23 est entré en vigueur.

Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1^{er}, et alinéa 3, 2^o, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré (409).

8. *Le droit au logement*

Interrogée sur l'article 2bis de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier, la Cour décide que compte tenu de l'obligation que l'article 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution a faite aux législateurs, et plus précisément aux législateurs régionaux, d'assurer le droit à un logement décent, la restriction apportée à la possibilité de remise ou de modération proportionnelle du précompte immobilier est en rapport avec les objectifs de la disposition précitée.

L'égalité de traitement qui en découle entre les propriétaires d'immeubles salubres et les propriétaires d'immeubles insalubres qui ne rénovent pas leur immeuble, ainsi que les différences de traitement qui en découlent entre les propriétaires d'immeubles salubres et les propriétaires d'immeubles insalubres qui rénovent leur habitation, d'une part, et les propriétaires d'immeubles affectés au logement et les propriétaires d'immeubles qui ont une autre affectation, d'autre part, peut en principe être considérée comme raisonnablement justifiée.

La Cour estime toutefois que la disposition incriminée produit des effets disproportionnés à l'égard de la catégorie des propriétaires d'habitations bien entretenues dont l'immeuble est inoccupé en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté. Dans cette mesure, elle viole les articles 10 et 11 de la Constitution (410).

(408) Arrêt n° 37/2002 cité.

(409) Arrêt n° 169/2002 cité.

(410) Arrêt n° 187/2002 cité.

9. *Le droit de propriété*

Dans son arrêt n° 41/2002, la Cour constate qu'à supposer qu'une restriction au libre exercice d'une profession puisse affecter le droit de propriété, les dispositions de la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat doivent être considérées comme une réglementation de l'usage des biens conformément à l'intérêt général, au sens de l'alinéa 2 de l'article 1^{er}, du Premier Protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme qui n'affecte pas de manière excessive les droits des propriétaires concernés (411).

La Cour rend également un arrêt sur question préjudicielle à propos des articles 181 et 182 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (412).

10. *La liberté de la presse*

La Cour rend un arrêt sur l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision (413).

III. — LE CONTENTIEUX DES COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET FÉDÉRÉES

A. — *Les questions générales*

1. Les règles de répartition des compétences occupent une place essentielle dans l'organisation de l'Etat fédéral. C'est ce qui explique que, selon une jurisprudence constante, « l'examen (par la Cour) de la conformité des dispositions litigieuses (d'une loi), d'un décret (ou d'une ordonnance) doit précéder l'examen de leur compatibilité avec le principe d'égalité » des Belges devant la loi (414).

Par ailleurs, la mise en œuvre par les communautés et les régions de leurs compétences autonomes ne saurait être considérée comme portant atteinte aux règles d'égalité et de non-discrimination. « Une différence de traitement dans les matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes... L'autonomie qui revient aux collectivités fédérées serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destina-

(411) Arrêt n° 41/2002 cité.

(412) Arrêt n° 131/2002 du 18 septembre 2002.

(413) Arrêt n° 117/2002 cité.

(414) Arrêts n° 57/2002 et n° 85/2002 cités.

taires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution » (415)...

2. Le droit du travail et la sécurité sociale sont rangés par la loi spéciale de réformes institutionnelles parmi les matières qui sont réservées aux interventions de l'Etat fédéral. Dans ces conditions, il est sans intérêt de se demander si le pécule de vacances des employés relève de l'un ou de l'autre secteur (416).

3. Les communautés et les régions disposent de compétences attribuées. L'Etat fédéral dispose, lui, des compétences résiduelles et il ne revient pas à la Cour d'arbitrage, « en l'absence de la loi prévue à l'alinéa 2 de l'article 35 de la Constitution » d'anticiper sur cette réforme et d'opérer, un contrôle au regard de cette disposition (417).

Dans la mesure où la Constitution et la loi spéciale de réformes institutionnelles n'en disposent pas autrement, il faut considérer qu'elles ont attribué aux collectivités fédérées « toute la compétence d'édicter des règles propres aux matières qui leur ont été » reconnues — la Cour parle, en l'occurrence de compétences transférées, mais l'expression est impropre — (418). La matière doit pouvoir être réglée « sous tous ses aspects » (419). Les « mesures nécessaires » doivent pouvoir être prises (420).

Les compétences attribuées doivent s'entendre sous réserve des compétences implicites que l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles permet d'envisager avec prudence (*supra*, en matière d'enseignement) (421). Avec cette précision utile : depuis la modification, par la loi spéciale du 16 janvier 1993, de l'article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les compétences implicites peuvent affecter des matières que « la Constitution a réservées au législateur fédéral » (422).

Elles doivent aussi se comprendre sous réserve des mesures pénales dont l'article 11 de la même loi permet d'assortir des dispositions normatives — un décret peut, par exemple, ériger en infraction les manquements à ses dispositions et établir les peines qui les punissent — (423). Avec cette précision importante qu'apporte l'arrêt n° 170/2002 : « La compétence du légis-

(415) Arrêt n° 85/2002 cité.

(416) Arrêt n° 184/2002 cité.

(417) Arrêts n° 156/2002 et n° 170/2002 cités.

(418) *Ibidem*. *Addé* : arrêts n° 83/2002 du 8 mai 2002, n° 85/2002 cité et n° 139/2002 du 9 octobre 2002.

(419) Arrêt n° 43/2002 cité.

(420) Arrêt n° 139/2002 cité.

(421) *Addé* : arrêt n° 189/2002 cité.

(422) Arrêt n° 85/2002 cité.

(423) Arrêts n° 57/2002 et n° 170/2002 cités.

lateur décrétal d'ériger en infraction certains actes implique celle de juger du niveau de gravité de l'atteinte à l'ordre public » (424).

Elles doivent encore se lire sous réserve des compétences accessoires qui assortissent normalement la mise en œuvre de compétences principales — ainsi l'exercice par une région de sa compétence en matière d'aménagement du territoire suppose qu'elle puisse également déterminer les mesures qui permettent de restaurer le bon aménagement du territoire si celui-ci a été perturbé (425) — .

4. Une question de portée générale resurgit avec insistance. Elle est de savoir si une collectivité fédérée peut ériger une juridiction ou, de manière plus limitée, modifier les règles d'attribution ou de procédure des juridictions existantes.

L'arrêt n° 85/2002 rappelle, au passage, que « l'article 146 de la Constitution réserve au législateur fédéral le soin d'établir des juridictions » (426).

Dans un arrêt n° 57/2002, la Cour d'arbitrage rappelle qu'en vertu des articles 144 et 145 de la Constitution, c'est au « législateur fédéral seul » qu'il appartient de définir les compétences des juridictions existantes (427). Quant au pouvoir de fixer la procédure devant ces mêmes juridictions, il revient également aux autorités fédérales d'intervenir en ce domaine. Elles agissent, cependant, ici à un autre titre, celui des compétences résiduelles que déterminent l'article 35 de la Constitution et sa disposition transitoire (428).

En principe, une région ne saurait donc se prévaloir de ses compétences en matière d'aménagement du territoire pour édicter des règles relatives à la compétence des juridictions et à la procédure applicable devant celles-ci (429).

Le même arrêt introduit néanmoins à une analyse plus nuancée. Il s'interroge, en effet, sur les dispositions de fond qui peuvent s'imposer à ces mêmes juridictions. Fond, compétence et procédure peuvent se recouper. Il faut, à ce moment, entrer dans un examen du type de mesures que le juge institué par la loi peut être amené à prendre.

Le tribunal peut, d'abord, ordonner la remise des lieux en leur état initial, prescrire la cessation de l'utilisation contraire, indiquer les travaux de

(424) Arrêt n° 170/2002 cité.

(425) *Ibidem*.

(426) Arrêt n° 85/2002 cité.

(427) *Ibidem*. Suffit-il, dans un décret ou dans une ordonnance, de se référer au « juge compétent » ? Cette formulation peut paraître fort imprécise. « En vue d'éviter une insécurité juridique et de garantir la cohérence de la réglementation du domaine concerné, (il peut être) nécessaire de désigner explicitement le juge compétent » (*ibidem*).

(428) *Ibidem*. *Adde* : arrêt n° 139/2002 cité.

(429) Arrêt n° 57/2002 cité.



construction ou d'adaptation qui doivent être réalisés ou encore ordonner le paiement d'une somme d'argent équivalant à la plus-value acquise par le bien. Il ne s'agit pas de peines, précise la Cour. Elles pourront être prises par le tribunal compétent en vertu de la législation fédérale.

Le tribunal peut aussi instaurer une mesure de réparation. Elle prolonge l'édiction d'une sanction pénale. Elle en est l'accessoire. Elle vise à empêcher que la situation irrégulière ne perdure. La région peut, aux termes de l'article 11 de la loi spéciale, prescrire ce type de mesures.

Le tribunal peut-il être amené par le décret à fixer une astreinte, soit « un moyen de coercition pour obtenir l'exécution d'une décision judiciaire » ? Le régime juridique de l'astreinte est déterminé par les articles 1385*bis* à 1385*noniès* du Code judiciaire. « Etant donné qu'elles régissent certains aspects de la procédure applicable devant les juridictions, ces règles sont en principe du ressort du législateur fédéral », et non du législateur régional (430). Un correctif est néanmoins apporté à cette conclusion qui peut paraître trop abrupte. « En ce qu'elle a pour objet de renforcer la mesure de réparation, l'astreinte est elle-même liée à l'action pénale... Il entre dans la compétence du législateur décentralisé de décider dans quels cas elle peut être infligée à la partie pénalement condamnée afin de garantir l'exécution de la mesure ordonnée en vue de faire cesser l'infraction ».

B. — *La répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions*

La jurisprudence constitutionnelle permet également de mieux préciser les contours de quelques compétences communautaires et régionales.

1. En vertu de l'article 138 de la Constitution, certaines compétences dévolues à la Communauté française ont été transférées à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est le cas, par exemple, de *l'aide sociale*. « Relève de cette compétence, outre l'exercice de la tutelle, l'organisation de la tutelle administrative » sur les centres publics d'aide sociale, qualifiés depuis lors de centres publics d'action sociale (431). Cette compétence « comprend la détermination des actes soumis à la tutelle, la définition des formes de tutelle et la détermination des éléments essentiels de la procédure » (432).

2. La Communauté est compétente pour « l'ensemble de la matière de la *radiodiffusion* et de la *télévision* ». A ce titre, elle peut déterminer « le statut des services de radiodiffusion et de télévision ». Elle peut aussi édicter des règles en matière de programmation et de diffusion des émissions.

(430) *Ibidem*. *Adde* : arrêt n° 152/2002 cité.

(431) Arrêt n° 3/2002 cité.

(432) *Ibidem*.

Qu'en est-il des télécommunications qui sont liées techniquement à l'exercice de cette compétence ? Ne faut-il pas constater une « convergence extrême » entre la radiodiffusion et les autres formes de télécommunication ?

La Cour s'attache à mettre un peu d'ordre dans cet écheveau de compétences entremêlées (433). Elle le fait en esquissant trois directives d'interprétation. La première est simple. La « qualification » de culturel doit servir de « base » lorsqu'il s'agit de définir la notion de radiodiffusion. La deuxième l'est tout autant. La communauté doit pouvoir régler « les aspects techniques de la transmission en tant qu'ils sont un accessoire de la matière » principale, à savoir la radiodiffusion. Troisième élément d'interprétation. La radiodiffusion se distingue d'autres modes de télécommunication par deux traits : d'une part, elle concerne l'émission de programmes à l'aide de signaux codés ou non ; d'autre part, elle est destinée dans le chef de celui qui l'émet au public en général ou à une partie de celui-ci. Il n'y a pas lieu d'avoir égard à la circonstance que l'émission se ferait sur demande individuelle. Il n'y a pas lieu de se demander quelle est la technique de diffusion.

« En revanche, un service qui fournit de l'information individualisée et caractérisée par une forme de confidentialité ne relève pas de la radiodiffusion » (434).

3. *L'aide à la jeunesse* est également de compétence communautaire. Mais, comme l'a relevé le Conseil d'Etat, il y a lieu d'éviter en la matière tout double emploi avec l'aide prévue par la loi organique des centres publics d'action sociale. L'aide octroyée par la Communauté a donc un caractère « supplétif et complémentaire » (435). Elle peut se manifester lorsque les services dits de première ligne n'ont pu intervenir de manière adéquate.

4. Comme on l'a déjà indiqué, l'arrêt n° 57/2002 souligne que la compétence des régions « en matière d'aménagement du territoire ne (leur) permet pas... d'édicter des règles relatives à la compétence des juridictions et à la procédure applicable devant celles-ci » (*supra*). Voyez aussi l'arrêt n° 139/2002 selon lequel « la compétence des régions en matière de politique des déchets ne permet pas aux Régions d'édicter des règles relatives à la compétence des juridictions et à la procédure applicable devant celles-ci ».

5. Les régions « sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution contre l'environnement » (436). A ce titre, elles peuvent créer la fonction de « coordinateur environnemental », imposer aux entreprises le recrutement du personnel adéquat et aménager sur certains

(433) Arrêt n° 156/2002 cité.

(434) *Ibidem*.

(435) Arrêt n° 168/2002 du 27 novembre 2002.

(436) Arrêt n° 83/2002 cité.

points son statut. Elles sont notamment en mesure de prescrire des règles spécifiques qui, sans porter atteinte aux règles relatives à la protection des travailleurs — matière qui relève du droit fédéral — imposent des consultations préalables à la résiliation par l'employeur du contrat de travail du coordinateur (437). La législation fédérale relative au licenciement d'un travailleur pour motif grave reste, en tout état de cause, d'application (438).

6. Fût-ce à titre transitoire, et sans avoir égard aux réformes intervenues le 13 juillet 2001 — puisque la législation était différente au moment où les dispositions incriminées ont été prises —, la Cour rappelle qu'il appartient toujours au législateur fédéral de régler, en vertu de l'article 162 de la Constitution, *les institutions provinciales et communales*. La loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes a donc pu intervenir à bon droit dans ces domaines, et ceci aux fins de disposer d'une « administration efficace et performante ». « Cette matière relève de la législation organique des administrations locales que le législateur fédéral pouvait régler *à ce moment* en vertu de l'article 162 de la Constitution, sans porter atteinte à l'article 32 de la Constitution ».

La même loi ne saurait, cependant, affecter les centres d'action sociale, à raison de la compétence des communautés en ce domaine. Elle ne peut non plus affecter les compétences des autorités locales lorsqu'elles « traitent de matières relevant de la compétence des communautés » (439). Elle ne saurait toujours empiéter sur la compétence des régions en matière de tutelle administrative attribuée aux communautés et aux régions (440).

7. La région peut régler *la distribution d'électricité et de gaz*. « La compétence ainsi octroyée au législateur régional inclut celle d'assortir d'une sanction le non-respect par le distributeur des dispositions édictées... par le législateur régional... (Elle) ne va pas toutefois jusqu'à pouvoir exclure l'application des dispositions du Code civil relatives à la responsabilité civile ». Si le distributeur ne remplit pas les obligations qui lui incombent, le consommateur conserve donc la possibilité de demander réparation du dommage causé (441).

C. — *La répartition des moyens entre l'Etat, les Communautés et les Régions*

1. Un arrêt important de la Cour d'arbitrage (n° 85/2002) se prononce sur les moyens financiers qui reviennent aux Communautés et aux Régions, et notamment sur l'étendue de leur pouvoir fiscal.

(437) *Ibidem*.

(438) *Ibidem*.

(439) *Ibidem*.

(440) *Ibidem*.

(441) Arrêt n° 125/2002 cité.

L'article 170 de la Constitution établit au profit des communautés et surtout des régions une « compétence fiscale générale ». Elles peuvent lever l'impôt. C'est à ce titre que la Région flamande a prévu un prélèvement, et non une redevance en protection des eaux de surface contre la pollution.

Cette compétence est néanmoins assortie d'une exception. « Par l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, le Constituant a entendu établir la primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal et permettre des exceptions à la compétence fiscale des communautés et des régions, laquelle est consacrée par l'alinéa 1^{er} de l'article 170, § 2. Dès lors le législateur fédéral peut non seulement excepter certaines matières fiscales de la fiscalité propre des communautés et des régions, mais il peut en outre prévoir que cette fiscalité ne s'applique pas à certaines catégories de contribuables ».

L'explication procurée par l'arrêt n° 85/2002 et dégagée des travaux préparatoires du texte constitutionnel est intéressante : « L'article 170, § 2, de la Constitution doit être considéré comme 'une sorte de mécanisme de défense (de l'Etat fédéral) à l'égard des autres niveaux de pouvoir de manière à se réserver une matière fiscale propre' ». Il s'agit d'un « mécanisme régulateur » et répartiteur des matières imposables (442).

« Le législateur (fédéral) peut tant interdire la perception d'une imposition régionale *a priori* que prévoir des exceptions aux impositions régionales déjà établies » (443).

L'exception à la compétence fiscale « générale et complète » des communautés et des régions est importante. Elle-même est néanmoins assortie d'une restriction. L'Etat fédéral ne saurait agir de la sorte que si la nécessité de son intervention est démontrée (444).

2. En application de l'article 170, § 2, de la Constitution, le législateur fédéral peut aussi renoncer à exercer sa compétence fiscale dans des secteurs déterminés. Il l'a fait en matière d'eau et de déchets. Il ne saurait donc percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions sur ces matières, ni accorder des remises sur ceux-ci (445).

3. Le législateur régional peut modifier les exonérations du précompte immobilier. Il peut, par exemple, modaliser la remise ou la modération de précompte pour un immeuble bâti non meublé. Il peut tenir compte de ce que cet immeuble est resté inoccupé pendant plus de trois mois. Ce faisant, il entend lutter contre la spéculation immobilière, la hausse des loyers et la

(442) « Si on ne le faisait pas, ce serait le chaos et cet imbroglio n'aurait plus aucun rapport avec un Etat fédéral bien organisé ou avec un Etat bien organisé tout court » (arrêt n° 85/2002 cité).

(443) *Ibidem*.

(444) *Ibidem*.

(445) *Ibidem*.

taudisation de certains biens. Il contribue ainsi à assurer un droit constitutionnel, celui à un « logement décent ».

*
* * *

L'on ne saurait perdre de vue que l'année 2002 est consacrée à une remise en question, dans le sens d'une extension limitée, du champ de compétences de la Cour d'arbitrage. Cette dernière participe étroitement aux discussions qui se développent à ce sujet dans les milieux gouvernementaux et parlementaires.

La réforme envisagée se comprend aisément. La prépondérance du contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, telle qu'elle apparaît, une fois encore, de cette chronique peut poser problème.

L'obligation faite aux requérants — quels qu'ils soient — d'inscrire leurs recours et celle faite aux cours et tribunaux de libeller leurs questions dans le cadre presque exclusif des articles 10 et 11 de la Constitution faussent une partie du débat constitutionnel. Elle conduit à des contorsions juridiques qui ne peuvent qu'inciter le juge constitutionnel à procéder à des analyses de plus en plus fines de microconstitutionnalité, au risque de perdre de vue les problèmes macroconstitutionnels dont il pourrait être saisi. Elle génère un ensemble de raisonnements jurisprudentiels dont la casuistique est inversement proportionnelle au libellé des textes constitutionnels sur ce sujet.

Elargir la base du contrôle ne peut que simplifier la tâche du justiciable, celle du juge ordinaire et celle du juge constitutionnel.

Mais, telle est aussi la leçon de la présente chronique, la transformation annoncée ne sera que limitée. Permettre à la Cour de statuer, non seulement par rapport aux articles 10, 11 et 24 de la Constitution, mais à tous les articles du titre II — soit les articles 8 à 32 — et aux articles 170, 172 et 191 de la Constitution risque de ne pas perturber outre mesure la Cour. Elle se saisit déjà, via les articles 10 et 11, de la plupart des contentieux suscités par les dispositions en matière de droit et de libertés, pour les Belges comme pour les étrangers. Par ailleurs, elle considère que les articles 170 et 172 de la Constitution sont des règles répartitrices de compétence et peuvent donc servir de base à des contrôles précis de constitutionnalité. La réforme engagée clarifie la situation juridique, sans la modifier en profondeur.

Restent les autres dispositions de la Constitution... La frilosité du législateur et la méfiance qu'il manifeste de la sorte à l'égard de la Cour d'arbitrage ne s'évacueront pas de sitôt.