

Belgique

Francis Delpérée, Thomas Bombois, Françoise Moline, M. Frédéric Dopagne, Nicolas Dupont

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis, Bombois Thomas, Moline Françoise, Dopagne Frédéric, Dupont Nicolas. Belgique. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 25-2009, 2010. Le juge constitutionnel et la proportionnalité - Juge constitutionnel et droit pénal. pp. 543-594;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2010.1995>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2010_num_25_2009_1995

Fichier pdf généré le 11/07/2018

BELGIQUE

*par Francis DELPÉRÉE, Thomas BOMBOIS,
Françoise MOLINE, Frédéric DOPAGNE, Nicolas DUPONT **

I - Le contentieux constitutionnel ; A - La naissance du litige ; 1) Les normes ; 2 - Le recours en annulation ; 3) La question préjudicielle ; **B - Le développement du litige ;** 1) Le dénouement rapide du litige ; 2) Les interventions en cours de litige ; 3) Les incidents en cours de litige ; 4) Le règlement provisoire du litige. La suspension ; **C - Le règlement du litige ;** 1) Le dispositif de l'arrêt ; 2) Les techniques d'arrêt ; **II - Le contentieux des droits et libertés ; A - Les principes généraux ;** 1) L'égalité et la non-discrimination ; 2) La liberté d'association et de réunion ; 3) La liberté d'expression ; 4) Le droit à la vie privée et familiale ; 5) Le droit au respect des biens ; 6) Le droit à un procès équitable ; 7) Le droit à la légalité et à la non-rétroactivité des dispositions pénales ; 8) Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ; 9) Le droit de vote ; 10) La liberté de commerce et d'industrie ; **B - L'intervention de la Cour dans les différentes branches du droit ;** 1) L'enseignement ; 2) La sécurité sociale et le droit du travail ; 3) Le droit pénal et la procédure pénale ; 4) Le droit civil ; 5) Le droit des étrangers ; 6) Le droit fiscal ; 7) Le droit judiciaire ; 8) Le droit public et administratif ; 9) Le droit économique ; 10) Le droit de l'environnement – **III - Le contentieux des compétences fédérales et fédérées ; A - Les questions générales ; B - Les compétences fédérales ; C - Les compétences fédérées ;** 1) Les compétences régionales ; 2) Les compétences culturelles ; 3) Les compétences personnalisables ; **D - Les compétences des collectivités locales ; E - La répartition des moyens.**

*

* *

En 2009, la Cour constitutionnelle rend deux cent quatre arrêts. Elle clôt ainsi définitivement deux cent soixante-cinq affaires. Cent quatre-vingt-trois arrêts ont été rendus dans le cadre du contentieux des droits et libertés et vingt-trois dans le cadre du contentieux de la répartition des compétences ¹.

* Francis DELPÉRÉE est sénateur et professeur émérite de l'Université catholique de Louvain. Thomas BOMBOIS est Maître de conférence aux Facultés Universitaires Catholiques de Mons, assistant à l'Université catholique de Louvain et référendaire à la Cour constitutionnelle. Françoise MOLINE est attaché-juriste à la Cour constitutionnelle. Frédéric DOPAGNE est chargé cours invité à l'Université catholique de Louvain. Nicolas DUPONT est attaché-juriste à la Cour constitutionnelle.

¹ On notera que certains arrêts concernent uniquement des questions procédurales ou de compétence de la Cour. Par ailleurs, un arrêt peut traiter de plusieurs contentieux.

Durant cette même année, la Cour a été saisie de deux cent quarante-cinq affaires nouvelles.

I - LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

A - La naissance du litige

1) *Les normes*

a) *Les normes de référence*

Le contentieux confié à la Cour constitutionnelle est un contentieux objectif. « La Cour n'est pas compétente pour trancher des litiges relatifs aux faits concrets auxquels les parties requérantes imputent une limitation du droit constitutionnel d'accès à un juge ou en matière de violation des dispositions de la législation sur la protection de la vie privée » (n° 9/2009). De même, il n'appartient à la Cour ni de se prononcer sur la réunion des conditions d'application de la législation contrôlée dans le chef de la partie requérante, ni d'anticiper le résultat d'éventuelles procédures portant sur ces conditions (n° 180/2009). La Cour n'est pas non plus compétente pour apprécier si les parties requérantes ont encore intérêt à leur recours devant le Conseil d'État (n° 174/2009).

Il ne lui appartient pas non plus de juger de l'opportunité d'une mesure ², ni de substituer son appréciation à celle du législateur ³. Ainsi, en matière de politique pénale, l'appréciation de la gravité d'une infraction et de la sévérité avec laquelle l'infraction peut être punie relève du pouvoir d'appréciation du législateur. La Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur ⁴ si, en s'interrogeant sur la justification des différences entre des sanctions, elle émettait chaque fois une appréciation sur la base d'un jugement de valeur concernant le caractère répréhensible des faits en cause par rapport à d'autres faits punissables et ne limitait pas son examen aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable ou à une sanction manifestement disproportionnée (n° 167/2009). De même, en matière de politique fiscale, les choix sociaux qui doivent être réalisés lors de la collecte et de l'affectation des ressources relèvent de la liberté d'appréciation du législateur, la Cour ne pouvant sanctionner de tels choix politiques et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils sont clairement déraisonnables (n° 145/2009).

La Cour constitutionnelle veille au respect par les différents législateurs des règles répartitrices de compétence. Elle peut également exercer un contrôle direct au regard des articles du Titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution ⁵. Dans le cadre de ce contrôle, elle tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues

² V. not. n° 17/2009.

³ V. not. n° 121/2009 : la Cour « ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation équivalant à celui du législateur décrétant qui lui permettrait de condamner les choix, fussent-ils inopportuns, qu'il a faits dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation ».

⁴ Ce serait également le cas si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs prévoyant des sanctions pénales ou administratives, la Cour ne limitait pas son examen, en ce qui concerne l'échelle des peines et les mesures d'adoucissement de celles-ci, aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'il aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable (n° 42/2009).

⁵ V. not. n° 59/2009.

(n° 87/2009 et 182/2009)⁶. « Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause. Il s'ensuit que, lors du contrôle au regard des dispositions constitutionnelles précitées, la Cour tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues » (n° 195/2009)⁷. Dans la mesure où les amendes administratives visées par la législation en cause sont de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour doit prendre en compte, dans le contrôle qu'elle exerce au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, les garanties contenues dans cet article 6 et, notamment, la garantie qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur l'amende infligée par l'autorité administrative compétente (n° 42/2009).

Par contre, la Cour n'a pas pour mission de contrôler directement le respect par les législateurs d'autres règles de la Constitution⁸, de principes généraux du droit (n° 98/2009 et 196/2009)⁹, de l'ordre public international belge (n° 96/2009) ou encore de dispositions législatives (*ibid.*), à moins que ces règles ne se combinent avec les règles constitutionnelles relevant de sa compétence, notamment le principe d'égalité et de non-discrimination¹⁰.

Encore faut-il que les parties fassent apparaître cette combinaison et tirent des arguments distincts de ceux qu'elles dégagent des normes relevant de sa compétence. Si les arguments se recoupent, la Cour les examine ensemble ou ajoute brièvement que la lecture combinée de la disposition relevant de sa compétence avec la disposition constitutionnelle ou conventionnelle ou le principe ne conduit pas à une autre conclusion¹¹.

6 Dans l'arrêt n° 87/2009, la Cour ajoute que dans la mesure où l'art. 23, al. 3, 1°, de la Constitution ne garantit pas de droits ou libertés analogues aux art. 82 et 86 du Traité instituant la Communauté européenne invoqués dans le moyen, elle n'est pas compétente pour connaître de celui-ci.

7 V. aussi n° 76/2009.

8 N° 1/2009, 36/2009, 58/2009, 125/2009 et 130/2009. Dans l'arrêt n° 75/2009, la Cour précise qu'elle « n'est pas compétente pour vérifier, de façon directe, si une norme législative viole l'article 144 de la Constitution. Toutefois, en disposant que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, l'article 144 accorde à tous une garantie qui ne peut être retirée à certains : s'il apparaissait qu'une catégorie de personnes est 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. Elle violerait donc les articles 10 et 11 de la Constitution ». Par ailleurs, « la violation de l'article 77 ne relève pas de la compétence de la Cour, en ce que celui-ci concerne la qualification de législation entièrement bicamérale » (n° 125/2009).

9 L'arrêt n° 87/2009 rappelle que si la Cour n'est pas compétente pour contrôler la violation de l'art. 7 du décret des 2-17 mars 1791 reconnaissant la liberté de commerce et d'industrie (cette liberté n'étant, de surcroît, pas reconnue par l'art. 23, al. 3, 1°, de la Constitution), « la liberté de commerce et d'industrie est cependant garantie par une disposition dont la Cour assure directement le respect, à savoir l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui impose aux régions d'exercer leurs compétences dans le respect du principe de la liberté de commerce et d'industrie ».

10 V. not. n° 13/2009, 35/2009, 98/2009 et 196/2009. « Lorsqu'une question préjudicielle dénonce une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec une disposition conventionnelle garantissant un droit fondamental, la violation alléguée consiste en ce qu'une différence de traitement est instaurée en privant une catégorie de personnes de ce droit fondamental, alors que ce droit est garanti sans restriction à toute autre personne » (n° 59/2009). V. égal. n° 142/2009.

11 N° 13/2009, 35/2009, 96/2009, 99/2009, 138/2009, 159/2009 et 185/2009.

La Cour n'admet pas toujours la combinaison avec les normes constitutionnelles relevant de sa compétence. Ainsi, la Cour ne peut contrôler le respect de règles invoquées en combinaison lorsqu'elles ne sont pas inscrites dans un texte normatif de valeur contraignante qui s'imposerait à la Belgique. Tel est le cas de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (n° 58/2009).

Par ailleurs, la Cour doit contrôler la compatibilité d'une norme législative avec les dispositions du Titre II de la Constitution au moment de ce contrôle et non au moment de l'adoption de la norme législative, à moins que les termes de la question préjudicielle ou les données de la cause amènent à conclure dans un autre sens (n° 7/2009).

Au contentieux de la répartition des compétences, il est également demandé au requérant d'alléguer la violation d'une règle déterminée. L'article 17 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques n'est pas, en tant que tel, une règle répartitrice de compétence au regard de laquelle la Cour peut exercer son contrôle (n° 116/2009).

La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui violerait la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette disposition méconnaît les règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions ou si un législateur, en imposant à une autorité administrative de prendre une mesure qui ne relève pas de la compétence de celle-ci, prive ainsi une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue par la Constitution (n° 73/2009).

Enfin, l'examen de la conformité d'une norme aux règles répartitrices de compétence précède l'examen de sa compatibilité avec les dispositions du Titre II de la Constitution et avec les articles 170, 172 et 191 de la Constitution (n° 10/2009 et 23/2009).

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 ordonnances¹². Il ne relève donc pas de la compétence de la Cour de se prononcer sur la compatibilité d'une directive européenne avec un droit fondamental contenu dans le Traité sur l'Union européenne (n° 103/2009). La circonstance que l'intervention du législateur soit dictée par la volonté de transposer une directive européenne dans l'ordre juridique belge n'affecte pas la compétence de la Cour (n° 17/2009).

La Cour confirme sa compétence pour contrôler la constitutionnalité d'une norme portant assentiment à un traité. Dans le cadre de ce contrôle, la Cour doit tenir compte de ce qu'il ne s'agit pas d'un acte de souveraineté unilatéral mais d'une norme conventionnelle par laquelle la Belgique a pris un engagement de droit international à l'égard d'un autre État (n° 96/2009).

Une loi d'habilitation n'échappe pas à son contrôle¹³. La Cour précise que lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indication contraire, qu'il n'entend habiliter le délégué qu'à faire de son pouvoir un usage conforme à la Constitution, le contrôle des mesures d'exécution relevant des juges administratifs et judiciaires (n° 8/2009 et 82/2009).

La Cour s'estime également compétente pour contrôler une disposition interprétative (n° 180/2009 et 192/2009).

12 V. not. n° 8/2009 et 15/2009.

13 V. not. n° 7/2009 et 82/2009.

Il ne revient pas à la Cour de contrôler des arrêtés ou d'autres actes administratifs ¹⁴, l'application de la loi ¹⁵ ou des instructions administratives (n° 174/2009) ¹⁶, sauf si un arrêté est confirmé par une loi, un décret ou une ordonnance, auquel cas le contrôle de la Cour s'étend au contenu de cet acte, la Cour l'incluant dans la norme confirmative (n° 170/2009).

La Cour n'a pas la compétence de se prononcer sur la décision d'un parlement fédéré approuvant le rapport de la commission spéciale chargée d'examiner la validité des opérations électorales, cette décision ne pouvant être assimilée à une norme ayant force de loi (n° 152/2009). Il en va de même d'une motion, adoptée par une assemblée législative. En l'espèce, la motion attaquée s'inscrit dans le cadre d'une procédure de règlement des conflits d'intérêts, pour laquelle, en vertu de l'article 142 de la Constitution, la Cour n'est pas compétente (n° 131/2009, 132/2009 et 155/2009). La Cour n'a non plus le pouvoir de statuer sur la question de savoir si le fait que le ministère public, en présence d'un procès-verbal dressé pour une infraction de roulage, opte tantôt pour une citation devant le tribunal de police, tantôt pour une proposition de règlement amiable, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 68/2009).

2 - Le recours en annulation

En 2009, quarante-huit arrêts sont rendus sur recours en annulation. Cinquante-sept recours sont le fait de requérants individuels (personnes physiques et morales, associations de fait, etc.) et huit d'autorités exécutives (Conseil des ministres : 2 ; Gouvernement flamand : 3 ; Gouvernement wallon : 2 ; Gouvernement de la Communauté française : 1) ¹⁷.

a) La requête en annulation et les mémoires

Conformément à l'article 5 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est saisie d'un recours en annulation par une requête.

Pour satisfaire aux exigences de la loi spéciale précitée (art. 6), les moyens de cette requête doivent indiquer, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer comment ces règles auraient été transgressées par ces dispositions ^{18 19}. Il est

14 N° 13/2009, 15/2009, 63/2009, 73/2009, 80/2009, 84/2009, 87/2009, 107/2009, 130/2009, 153/2009, 166/2009 et 198/2009.

15 N° 9/2009, 52/2009, 121/2009 et 142/2009. Dans l'arrêt n° 142/2009, la Cour précise qu'il revient aux cours et tribunaux de sanctionner la mauvaise application de la norme.

16 Cependant, le même arrêt précise que, dans le contrôle de proportionnalité qu'elle exerce au sujet d'une différence de traitement, la Cour peut tenir compte d'un élément tel que les instructions précitées invoquées devant elle par une partie.

17 Il arrive qu'un même arrêt statue sur des recours introduits tant par un (des) requérant(s) individuel(s) que par un (des) requérant(s) institutionnel(s) (par l'effet d'une jonction des affaires par exemple).

18 N° 6/2009, 17/2009, 30/2009, 38/2009, 39/2009, 40/2009, 41/2009, 71/2009, 107/2009 et 201/2009.

19 Dans l'arrêt n° 17/2009, la Cour apporte un tempérament à ce principe : « Lorsqu'est invoquée une violation des règles répartitrices de compétences, il convient de préciser (...) quelle règle répartitrice de compétence est violée, sinon, le moyen n'est pas recevable. En l'occurrence, cette règle aurait cependant pour conséquence que la violation de chacune des dispositions qui confère une compétence aux communautés ou aux régions devrait être alléguée, alors qu'il est clair que le grief porte sur le dépassement général de la compétence fédérale par le champ d'application [des dispositions attaquées]. Dans ce cas, la déclaration d'irrecevabilité du moyen serait l'expression d'un formalisme excessif ».

donc exigé des parties requérantes qu'elles indiquent dans la requête quels sont les articles qui, selon elles, violent les normes mentionnées dans les moyens, dont la Cour garantit le respect (n° 9/2009, 30/2009 et 107/2009) ²⁰.

Il arrive que la Cour précise ou limite le recours en annulation, en fonction du contenu de la requête et de l'exposé des moyens qu'elle contient ²¹, le cas échéant, dans l'interprétation des requérants (n° 31/2009).

Si la requête ne contient pas ces précisions, la Cour estime qu'elle est irrecevable : il est en effet impossible de distinguer avec la précision requise et sans risque de méprise l'objet des griefs (n° 38/2009 et 78/2009) ²².

La Cour a toutefois jugé qu'elle peut certes uniquement annuler les dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués mais, le cas échéant, également les dispositions qui ne sont pas attaquées, mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées (n° 39/2009 et 40/2009).

Les moyens doivent être exposés d'une manière suffisamment compréhensible (n° 17/2009) et précise (n° 196/2009). S'il apparaît que le Conseil des ministres n'a pas été empêché de répondre aux arguments des parties requérantes, la requête satisfait toutefois sur ce point aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (n° 40/2009).

Dès lors qu'un moyen ne critique pas la norme législative elle-même, mais bien son application éventuellement discriminatoire, la violation n'est pas imputable à une norme législative, mais à une application éventuellement illégale ou discriminatoire. Elle ne relève pas de la compétence de la Cour (n° 9/2009). Le moyen n'est donc pas recevable.

La Cour considère qu'aucune disposition ne l'empêche de connaître d'une requête qui est dirigée contre plusieurs lois (n° 17/2009) ²³.

Lorsqu'un moyen repose sur une interprétation erronée des dispositions attaquées, il n'y a pas lieu de l'accueillir (n° 6/2009 et 9/2009). En outre, lorsque la disposition n'a pas la portée que lui donnent les parties requérantes, le moyen est déclaré non fondé (n° 17/2009).

Un grief qui est formulé dans un mémoire en réponse mais qui diffère de celui qui est énoncé dans la requête constitue un moyen nouveau et n'est pas recevable (n° 64/2009).

Un mémoire en intervention introduit sur la base de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne peut formuler des moyens nouveaux (n° 17/2009 et 186/2009). Par contre, les moyens peuvent être considérés comme des observations contenues dans un mémoire en ce qu'ils se rallient aux moyens formulés dans la requête (*ibid.*).

Le mémoire en intervention qui contient des contradictions internes telles qu'il n'est pas possible de comprendre si la partie intervenante entend défendre la constitutionnalité de la loi attaquée ou au contraire se joindre à la demande tendant à son annulation, est entaché d'ambiguïté. Il ne permet pas aux parties à la procédure d'y répondre utilement, de sorte qu'il ne saurait être considéré comme recevable, sans porter atteinte aux droits de défense de ces parties (n° 64/2009).

20 V. aussi n° 8/2009 et 180/2009.

21 N° 30/2009, 31/2009, 39/2009, 107/2009, 175/2009 et 186/2009.

22 Dans le même sens, n° 201/2009.

23 « Le Conseil des ministres estime que le recours est irrecevable, au motif qu'il critique trois lois différentes dans une seule requête. En effet, il apparaîtrait des dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989, et en particulier des articles 1^{er}, 7 et 8, qu'une requête ne peut être dirigée que contre 'une loi' et non contre plusieurs lois simultanément. Sauf indications contraires, l'utilisation du singulier dans une disposition légale ne permet pas de déduire que le pluriel soit exclu ».

La Cour précise qu'une partie requérante ne peut modifier, dans son mémoire en réponse, la portée d'un moyen invoqué dans la requête en désignant dans ce mémoire d'autres catégories de personnes à comparer que celles mentionnées dans la requête (n° 8/2009).

Lorsqu'est invoquée une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale préciser quelles sont les catégories de personnes qui sont comparées et en quoi la disposition attaquée entraîne une différence de traitement qui serait discriminatoire (n° 40/2009)²⁴. Toutefois, lorsqu'une violation de ce même principe est alléguée en combinaison avec un autre droit fondamental, il suffit de préciser en quoi ce droit fondamental est violé. En effet, la catégorie de personnes pour laquelle ce droit fondamental serait violé doit être comparée avec la catégorie de personnes envers laquelle ce droit fondamental est garanti (*ibid.*).

Si d'autres moyens ne peuvent conduire à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner (n° 127/2009).

b) L'intérêt à agir

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 reprend le Conseil des Ministres, les gouvernements de communauté et de région et les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres²⁵. Ces autorités n'ont pas à justifier d'un intérêt à agir²⁶. Pour le particulier, personne physique ou morale, l'intérêt est une condition de recevabilité de son recours ; il s'agit de la « clé d'accès au prétoire du juge constitutionnel »²⁷.

Selon une jurisprudence bien établie de la Cour, la Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée²⁸. Il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible (n° 87/2009, 126/2009 et 186/2009). Une fois établi l'intérêt au recours en annulation, la partie requérante ne doit pas justifier d'un intérêt aux moyens qu'elle invoque (n° 87/2009).

24 Dans le même sens, v. n° 53/2009.

25 « Aux termes de l'article 2, 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, un recours en annulation peut être introduit 'par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres'. Il en résulte que le législateur a entendu limiter la possibilité d'agir en justice pour les membres des assemblées législatives en la réservant à leurs présidents et à la condition que deux tiers des membres en fassent la demande. Un membre d'une assemblée ne justifie dès lors pas, en cette seule qualité, de l'intérêt requis pour agir devant la Cour. Toutefois, étant donné que les parties requérantes sont respectivement membres du Parlement flamand, de la Chambre des représentants, du Sénat et du Parlement européen, il n'est pas exclu qu'elles puissent être considérées comme dépositaires de l'autorité [qualité visée par la disposition attaquée]. Etant donné que [la norme en cause] peut les affecter directement et défavorablement, ces parties justifient dès lors de l'intérêt requis » (n° 39/2009 et 40/2009).

26 Il en va de même en cas d'intervention : « Aux termes de l'article 85, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les Gouvernements de région peuvent adresser à la Cour un mémoire relatif à tout recours en annulation introduit par toute personne justifiant d'un intérêt. La recevabilité d'un tel mémoire – et donc de l'intervention – n'est pas subordonnée à l'existence d'un intérêt dans le chef de son auteur » (n° 186/2009).

27 L'expression est reprise de la chronique précédente (RBDC, 2009, p. 35).

28 N° 69/2009, 87/2009, 126/2009, 160/2009, 173/2009 et 186/2009.

L'intérêt au recours doit être et rester actuel ²⁹. Il ne peut être simplement hypothétique (n° 160/2009).

En cas de qualités multiples, il n'est pas nécessaire d'examiner si la partie requérante justifie d'un intérêt au recours en une autre qualité, dès lors que l'une d'entre elles a déjà suffi à l'établir (n° 170/2009).

La Cour a estimé que l'intérêt des parties requérantes ne peut être tenu pour illégitime en ce que l'argumentation qu'elles développent contredirait des décisions passées en force de chose jugée. L'existence de ces décisions ne les prive pas du droit de contester la constitutionnalité de dispositions législatives qui leur sont postérieures, même si elles confirment la solution adoptée par ces décisions (n° 40/2009).

La question du défaut d'intérêt tiré du caractère interprétatif de la disposition en cause, qui aurait pour conséquence que, même en l'absence de cette disposition, la partie requérante n'aurait pu obtenir les avantages qu'elle demande, est une exception d'irrecevabilité dont l'examen se confond avec celui du fond de l'affaire. Il n'appartient pas à la Cour ni de se prononcer sur la réunion des conditions d'octroi de cet avantage à la partie requérante, ni d'anticiper le résultat d'éventuelles procédures portant sur ces conditions (n° 180/2009).

Lorsqu'une disposition privilégie une catégorie de citoyens, ceux par rapport à qui cette catégorie est privilégiée peuvent avoir un intérêt suffisamment direct à l'attaquer (n° 41/2009) ³⁰.

Selon la Cour, compte tenu des procédures antérieures à sa saisine, la perspective de pouvoir bénéficier d'un éventuel recours en rétractation fondé sur l'article 17 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 peut justifier l'intérêt à agir des parties requérantes (n° 126/2009).

L'intérêt du requérant peut avoir une influence sur l'étendue d'une éventuelle annulation de la norme en cause. Ainsi, la Cour a pu décider que nonobstant les éléments de la cause qui suffisent à établir l'intérêt à agir des parties requérantes, il lui appartiendra toutefois, en cas d'annulation de la disposition attaquée, d'examiner si et dans quelle mesure cette annulation doit être limitée en fonction de l'intérêt de chacune des parties requérantes (n° 186/2009).

L'intérêt à agir d'une association sans but lucratif fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour. Lorsqu'une telle association qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général ; qu'elle défende un intérêt collectif ; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social ; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi (n° 40/2009).

En présence de requérants multiples, lorsqu'un intérêt suffisant est établi dans le chef d'une partie requérante, la Cour considère que, dès lors que le recours est recevable en ce qui concerne l'une des parties requérantes, elle ne doit pas examiner s'il l'est aussi en ce qui concerne les autres (n° 64/2009) ³¹.

²⁹ V. n° 121/2009.

³⁰ « En l'espèce, la partie requérante se plaint de ce qu'elle ne pourrait pas bénéficier de la même protection que les personnes qui sont discriminées en raison de l'un des motifs mentionnés aux articles 3 et 4, 4°, de la loi [du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination] ».

³¹ Dans le même sens, s'agissant de l'intérêt requis de parties intervenantes multiples, v. : n° 17/2009.

c) La capacité et la qualité à agir

En vertu de l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les personnes morales qui introduisent un recours en annulation ou une demande en intervention doivent produire la preuve de la publication de leurs statuts au *Moniteur belge* ou de la décision d'intenter le recours ou d'intervenir ³². Il s'agit de vérifier leur capacité et leur qualité à agir.

Il se peut que les statuts ne précisent pas quel est l'organe compétent pour prendre la décision d'agir en justice au nom de la partie requérante. Il ne saurait toutefois en être déduit qu'aucun organe ne serait habilité à prendre une telle décision (n° 64/2009) ³³.

Les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités juridiques distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause (*ibid.*) ³⁴.

Dans le système prévu par la loi spéciale précitée, ainsi qu'il ressort de ses articles 2, 1°, et 85, ce ne sont pas, en ce qui concerne l'État, les communautés et les régions, les personnes morales correspondantes qui estent en justice devant la Cour mais exclusivement les organes désignés à cette fin dans la loi spéciale, c'est-à-dire respectivement le Conseil des ministres et les divers gouvernements. Bien que, dans le préambule de son mémoire, le Gouvernement de la Communauté française déclare agir en tant qu'organe représentatif de la Communauté française, il apparaît néanmoins que ce mémoire a été établi et introduit exclusivement sur la base d'une décision du Gouvernement de la Communauté française et sans qu'aucun autre organe soit intervenu en l'espèce (n° 116/2009).

d) Les délais pour agir

Aux termes de l'article 3, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les recours tendant à l'annulation d'une disposition législative par laquelle un traité reçoit l'assentiment ne sont recevables que s'ils sont introduits dans un délai de soixante jours suivant la publication de la disposition attaquée au *Moniteur belge* ³⁵. Le point de départ du délai de recours est la publication de la disposition, indépendamment de son entrée en vigueur (n° 134/2009).

La circonstance qu'un moyen soit dirigé contre une disposition législative nouvelle qui a une portée analogue à celle d'une disposition qui existait déjà dans

32 V. n° 114/2009 et 180/2009.

33 En l'espèce, il a été admis que « [l]e recours introduit par l'organe chargé de la "gestion quotidienne" est recevable ».

34 « Les organisations syndicales requérantes critiquent les dispositions qu'elles attaquent principalement en ce qu'elles ne leur permettraient pas de lutter efficacement contre les discriminations fondées sur la conviction ou l'appartenance syndicale et en ce qu'elles n'offriraient pas une protection complète contre toutes les discriminations constatées dans le monde du travail. Elles soutiennent dès lors que les dispositions attaquées ont pour effet de limiter l'efficacité de leur association à la mise en œuvre de la politique de lutte contre les discriminations et de les empêcher d'accomplir correctement la mission d'intérêt général qui leur est confiée par le législateur. Dans cette mesure, il peut être admis que les organisations représentatives de travailleurs requérantes doivent être assimilées à des personnes pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ».

35 N° 91/2009, 92/2009, 134/2009 et 156/2009.

l'ordre juridique belge n'implique pas en soi l'irrecevabilité de ce moyen. Le législateur a, en adoptant cette nouvelle disposition, manifesté sa volonté de légiférer à nouveau (n° 40/2009). Il n'y a pas d'obstacle à ce qu'un recours en annulation soit introduit contre la loi nouvelle dans les six mois de sa publication.

3) La question préjudicielle

En 2009, la Cour rend cent quarante-huit arrêts sur question préjudicielle. Les questions définitivement tranchées ont été posées par la Cour de cassation (11), le Conseil d'État (45), des cours d'appel (23), des cours du travail (23), des tribunaux (92) et des juges de paix (10), le Conseil du contentieux des étrangers (1), la Chambre des notaires (1) et une commission de défense sociale (1).

La loi spéciale du 12 juillet 2009³⁶ a précisé la compétence de la Cour constitutionnelle au contentieux préjudiciel. L'article 26, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 stipule dorénavant que lorsqu'il est invoqué devant une juridiction qu'une loi, un décret ou une ordonnance viole un droit fondamental garanti de manière totalement ou partiellement analogue par une disposition du Titre II de la Constitution ainsi que par une disposition de droit européen ou de droit international, la juridiction est tenue de poser d'abord à la Cour la question préjudicielle sur la compatibilité avec la disposition du Titre II de la Constitution (sauf dérogations explicitement visées par le législateur spécial)³⁷.

La Cour détermine l'étendue de la question préjudicielle. Elle limite son examen à la question de droit telle qu'elle ressort de la formulation de la question et aux dispositions qui y sont mentionnées³⁸. Elle peut pour ce faire se baser sur les motifs de la décision de renvoi³⁹, sur les données du dossier⁴⁰, voire plus précisément en tenant compte des circonstances procédurales concrètes pertinentes de l'affaire (n° 13/2009).

La Cour peut préciser la question (n° 32/2009). Elle peut corriger les erreurs matérielles (n° 183/2009). Il arrive qu'elle reformule la (les) question(s). Il se peut par exemple que la Cour estime qu'étant indissolublement liées, plusieurs questions doivent être reformulées en une seule, qu'elle précise dans son arrêt (n° 1/2009, 36/2009 et 67/2009). Deux questions peuvent être examinées ensemble dès lors qu'elles critiquent le même effet de la disposition en cause (n° 32/2009) ou que, posées sous des angles différents, elles concernent une même différence de traitement (n° 96/2009). La Cour juge aussi que des questions préjudicielles sont à traiter conjointement, tant en raison de leur libellé que de la connexité des dispositions en cause en ce qui concerne la matière qu'elles règlent (n° 144/2009).

C'est dans l'interprétation retenue par le juge de renvoi que la Cour répond à la question préjudicielle⁴¹. La Cour répond à la question dans l'application que le juge *a quo* a faite dans le cas d'espèce des dispositions en cause, étant entendu qu'elle

36 Loi spéciale du 12 juillet 2009 modifiant l'art. 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *Mon. b.*, 31 juillet 2009, p. 51.617.

37 Comp. CJUE, *Aziz Melki et Sélim Abdeli*, C-188/10 et C-189/10, 22 juin 2010, <http://curia.europa.eu> (25/06/2010). Sur cet arrêt relatif à la procédure française de la question prioritaire de constitutionnalité, v. D. ROUSSEAU, « La QPC, évidemment eurocompatible, évidemment utile », *Gaz. Pal.*, 2010, n° 178-180, pp. 19 et s.

38 N° 1/2009, 3/2009, 7/2009, 36/2009, 59/2009, 60/2009, 61/2009, 63/2009, 67/2009, 68/2009, 85/2009, 110/2009, 111/2009, 129/2009, 139/2009, 165/2009, 167/2009, 169/2009 et 199/2009.

39 N° 27/2009, 42/2009, 55/2009, 76/2009, 94/2009, 137/2009 et 161/2009.

40 N° 4/2009, 5/2009, 32/2009, 119/2009, 143/2009, 148/2009 et 174/2009.

41 N° 35/2009, 54/2009, 55/2009, 56/2009, 79/2009, 89/2009, 200/2009.

ne peut contrôler la manière dont il a fait cette application (n° 100/2009)⁴². La Cour estime toutefois qu'il n'y pas lieu de répondre à une question préjudicielle qui se fonde sur une lecture erronée de la disposition litigieuse⁴³. En outre, la Cour doit qualifier la disposition en cause, afin de déterminer les normes de référence au regard desquelles elle doit exercer son contrôle (n° 52/2009⁴⁴). Par ailleurs, si selon une jurisprudence constitutionnelle bien établie, il appartient en principe au juge *a quo* de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis, la Cour n'a toutefois pas à examiner la constitutionnalité de dispositions manifestement inapplicables au litige pendant devant le juge *a quo* (n° 80/2009, 101/2009 et 198/2009).

La question préjudicielle doit être utile à la solution du litige pendant devant le juge de renvoi (n° 55/2009, 120/2009 et 163/2009). C'est au juge qui pose la question qu'il appartient d'apprécier si la réponse est utile à la solution du litige qu'il doit trancher. Ce n'est que lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse (n° 199/2009). Dès lors qu'en raison de l'évolution de la législation applicable, le maintien de l'intérêt à répondre aux questions préjudicielles pose question, il y a lieu de renvoyer l'affaire au juge *a quo* (n° 57/2009⁴⁵). La question doit également être pertinente (n° 80/2009, 145/2009 et 182/2009).

Il n'appartient ni aux parties, ni, en règle, à la Cour d'apprécier l'intérêt pour les parties devant le juge *a quo* de la question que celui-ci lui adresse (n° 184/2009).

Si la Cour doit éviter que n'interviennent devant elle des personnes qui n'ont qu'un intérêt hypothétique aux questions préjudicielles qui lui sont posées, elle doit avoir égard à l'autorité de chose jugée renforcée qui découle de l'article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et prévenir la multiplication de questions préjudicielles portant sur des problèmes identiques. En permettant que toute personne justifiant d'un intérêt puisse demander l'annulation d'une disposition dont la Cour, statuant sur question préjudicielle, a constaté qu'elle violait la Constitution, l'article 4, alinéa 2, qui a été introduit dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 par la loi spéciale du 9 mars 2003, a accru l'effet que peut avoir un arrêt préjudiciel sur des personnes qui n'étaient pas partie à cet arrêt. Il convient donc d'admettre que justifient d'un intérêt à intervenir devant la Cour les personnes qui font la preuve suffisante de l'effet direct que peut avoir sur leur situation personnelle la réponse que va donner la Cour à une question préjudicielle (n° 171/2009)⁴⁶.

Le contrôle de normes législatives, confié à la Cour, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution implique qu'une catégorie de personnes déterminée prétendument discriminée fasse l'objet d'une comparaison pertinente par rapport à

42 V. aussi n° 198/2009.

43 N° 50/2009, 84/2009, 89/2009, 104/2009 et 198/2009.

44 En l'espèce, « le juge *a quo* estime que l'"amende administrative" visée à l'article 37, § 2, du décret sur l'électricité n'est pas une sanction, mais une mesure à caractère régulateur et compensatoire, qui peut être considérée comme un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution ».

45 Dans le cas d'espèce, les requérants devant le Conseil d'État (juge de renvoi), étudiants dans une université de la Communauté française, n'avaient pu accéder à la deuxième année de bachelier en médecine, malgré la réussite des examens, en raison du mécanisme de *numerus clausus*. Ils attaquèrent cette décision devant le Conseil d'État. Postérieurement au prononcé de la décision de renvoi, un nouveau décret fut adopté, aux termes duquel les requérants avaient le droit d'être inscrits en deuxième année de bachelier en médecine, franchissant définitivement les restrictions d'accès aux études de médecine (sous réserve de la réussite de celles-ci). La Cour jugea que « ce droit d'accès à la deuxième année de bachelier en médecine, conféré aux requérants devant le Conseil d'État, paraît susceptible de remettre en question leur intérêt à contester les décisions attaquées devant lui (...) ».

46 V. aussi n° 13/2009.

une autre catégorie⁴⁷. Lorsque ni la question préjudicielle ni les motifs de la décision de renvoi ne permettent d'établir quelles catégories de personnes doivent être comparées entre elles et lorsqu'il est en outre impossible de déduire en quoi la disposition litigieuse violerait ces articles de la Constitution, la question préjudicielle ne contient pas les éléments nécessaires pour permettre à la Cour de statuer. Non seulement il n'appartient pas à la Cour d'examiner une différence de traitement à propos de laquelle elle devrait préciser elle-même les catégories à comparer mais, en outre, admettre que soit posée une telle question préjudicielle compromettrait le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, dès lors que les parties qui, le cas échéant, souhaitent intervenir à la cause devant la Cour n'ont pas la possibilité de le faire efficacement. Il en est particulièrement ainsi pour les parties qui interviendraient pour défendre la position en cause, lesquelles ne seraient alors pas en mesure de fournir une défense utile (n° 26/2009).

La Cour juge que l'affaire doit être rayée du rôle dès lors que le jugement qui l'interrogeait à titre préjudiciel a été réformé en degré d'appel. Elle précise qu'il ne lui appartient pas d'apprécier si, en réformant un jugement qui lui posait une question préjudicielle, la juridiction d'appel a violé l'article 29, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, selon lequel « en tant qu'elle pose une question préjudicielle à la Cour [...], la décision d'une juridiction n'est susceptible d'aucun recours » (n° 12/2009).

Dès lors qu'une question préjudicielle porte à la fois sur la conformité d'une norme par rapport aux règles de répartition de compétence et aux droits et libertés fondamentaux, la Cour traite tout d'abord du contrôle du respect de la répartition des compétences (n° 10/2009 et 144/2009).

Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou étendre la portée de la question préjudicielle (n° 29/2009, 62/2009 et 72/2009). Par ailleurs, il ne leur appartient pas de contester les motifs de la décision par laquelle une question est posée à la Cour (n° 108/2009 et 118/2009).

Dès lors que l'une des deux dispositions sur lesquelles porte la question préjudicielle a été annulée, l'affaire doit être renvoyée au juge *a quo* afin de lui permettre de mesurer l'incidence de cette annulation sur le litige dont il est saisi et la nécessité, pour lui, de poser à la Cour une nouvelle question préjudicielle (n° 33/2009).

Si la Cour répond par l'affirmative à la question préjudicielle, le juge *a quo* est tenu d'écarter l'application de la disposition en cause (n° 20/2009).

Si la Cour arrive à la conclusion que la norme en cause viole la Constitution, elle examine parfois si une autre interprétation ne permet pas d'éviter le constat d'inconstitutionnalité⁴⁸. La Cour peut, dans cette hypothèse, formuler une interprétation conciliante qui permet à la disposition de résister au contrôle de constitutionnalité⁴⁹.

La Cour peut constater une lacune législative. Elle ne peut la combler. C'est au juge de renvoi qu'il appartient, si la lacune est située dans le texte soumis à la Cour, de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci, lorsque ce constat est exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution⁵⁰.

47 V. n° 145/2009.

48 N° 97/2009, 112/2009, 115/2009, 141/2009, 158/2009, 169/2009, 189/2009 et 197/2009.

49 La Cour ne fait pas un usage systématique de cette technique de l'interprétation conciliante. Dans son arrêt n° 100/2009, par exemple, le constat de violation de la Constitution est pur et simple.

50 N° 25/2009, 45/2009, 74/2009 et 177/2009.

B - Le développement du litige

Divers évènements peuvent survenir en cours de procédure. Ils méritent ici quelques commentaires.

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 (n° 9/2009, 22/2009 et 113/2009).

Une modification législative peut interférer dans une procédure préjudicielle. Dans la rigueur des principes c'est au juge *a quo* qu'il appartient de déterminer les dispositions applicables aux faits de la cause et de décider s'il y a lieu de poser une nouvelle question préjudicielle. Dès lors que la Cour ne peut examiner si une modification législative peut trouver à s'appliquer aux faits du litige, elle décide de renvoyer l'affaire au juge (n° 57/2009).

Un arrêt peut également avoir des effets sur des procédures en cours. Une question préjudicielle portant sur une norme annulée, après que la question a été posée, devient sans objet (n° 4/2009). Dans une autre affaire où l'une des dispositions sur lesquelles porte la question préjudicielle a été annulée, la Cour décide de renvoyer l'affaire au juge *a quo* afin de lui permettre de mesurer l'incidence de cette annulation sur le litige dont il est saisi et la nécessité, pour lui, de poser à la Cour une nouvelle question préjudicielle (n° 33/2009).

Lorsque le jugement qui interroge la Cour est réformé, la Cour raye l'affaire du rôle (n° 12/2009).

La Cour peut elle-même contribuer au dénouement rapide d'une affaire, au terme d'une brève procédure, dite « préliminaire ». Elle conclut, dans sept arrêts, à une incompétence manifeste et dans sept autres, à une irrecevabilité manifeste. Dans un arrêt, elle constate à la fois une irrecevabilité et une incompétence manifestes. Dans un arrêt, elle rejette le recours en annulation pour non-fondement manifeste. La Cour rend, par ailleurs, quinze arrêts de réponse immédiate. Parmi ceux-ci, un arrêt est rendu sur demande de suspension, trois arrêts sont rendus sur recours en annulation, dont deux emportent annulation et les onze arrêts restants sont rendus sur question préjudicielle, dont un est un constat de violation ⁵¹.

2) *Les interventions en cours de litige*

Toute intervention devant la Cour postule le dépôt d'un mémoire. Seuls les mémoires expressément prévus par la loi sont recevables. Des règles précises rythment la procédure : elles sont fixées par la loi spéciale du 6 janvier 1989. Comme toute pièce de procédure, le mémoire doit être envoyé par pli recommandé à la poste, dans les délais prescrits.

La Cour vérifie si l'intervenant justifie d'un intérêt à intervenir ⁵². Elle contrôle également s'il a la capacité et la qualité pour intervenir (n° 9/2009 et 17/2009).

51 V. les « Statistiques des activités de la Cour en 2009 », in P. MARTENS, E. DERYCKE, M. PARISSE et R. MOERENHOUT (éd.), *Cour constitutionnelle. Rapport 2009*, Bruges, Vanden Broele, 2010.

52 N° 6/2009, 9/2009, 17/2009 et 186/2009.

Dès lors que l'intérêt de l'une des parties intervenantes est établi, il n'y a pas lieu d'examiner si les autres parties intervenantes justifient également de l'intérêt requis (n° 17/2009 et 171/2009).

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 (n° 186/2009). Il ressort des articles 2, 1°, et 85, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, que ce ne sont pas, en ce qui concerne l'État, les communautés et les régions, les personnes morales correspondantes qui estent en justice devant la Cour mais exclusivement les organes désignés à cette fin dans la loi spéciale, c'est-à-dire respectivement le Conseil des ministres et les divers gouvernements ⁵³.

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 (n° 17/2009 et 186/2009). Cette intervention ne peut toutefois contenir de nouveaux moyens (*ibid.*). Cependant, lorsque les moyens se rallient aux moyens formulés dans la requête, ils peuvent être considérés comme des observations contenues dans un mémoire (n° 17/2009).

Le mémoire en intervention qui contient des contradictions internes telles qu'il n'est pas possible de comprendre si la partie intervenante entend défendre la constitutionnalité de la loi attaquée ou au contraire se joindre à la demande tendant à son annulation, est entaché d'ambiguïté (n° 64/2009). Dans la mesure où il ne permet pas aux autres parties à la procédure d'y répondre utilement, il ne saurait être considéré comme recevable, sans porter atteinte aux droits de défense de ces parties (*ibid.*).

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 ordonne le renvoi et, d'autre part, les personnes justifiant d'un intérêt dans la cause qui est pendante devant ce juge ⁵⁴.

S'agissant de l'intérêt, on note depuis 2008 une évolution du point de vue de la Cour qui admet plus largement les interventions. Justifient désormais d'un intérêt à intervenir les personnes qui font la preuve suffisante de l'effet direct que peut avoir sur leur situation personnelle la réponse que va donner la Cour à une question préjudicielle (n° 13/2009 et 171/2009).

À cet égard, la Cour précise que si elle « doit éviter que n'interviennent devant elle des personnes qui n'ont qu'un intérêt hypothétique aux questions préjudicielles qui lui sont posées, elle doit avoir égard à l'autorité de chose jugée renforcée qui découle de l'article 26, § 2, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et prévenir la multiplication de questions préjudicielles portant sur des problèmes identiques. En permettant que toute personne justifiant d'un intérêt

⁵³ N° 116/2009 : « Bien que, dans le préambule de son mémoire, le Gouvernement de la Communauté française déclare agir en tant qu'organe représentatif de la Communauté française, il apparaît néanmoins que ce mémoire a été établi et introduit exclusivement sur la base d'une décision du Gouvernement de la Communauté française et sans qu'aucun autre organe soit intervenu en l'espèce. Le mémoire est dès lors recevable ».

⁵⁴ Art. 85 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. V. n° 171/2009.

puisse demander l'annulation d'une disposition dont la Cour, statuant sur question préjudicielle, a constaté qu'elle violait la Constitution, l'article 4, alinéa 2, qui a été introduit dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 par la loi spéciale du 9 mars 2003, a accru l'effet que peut avoir un arrêt préjudiciel sur des personnes qui n'étaient pas parties à cet arrêt » (*ibid.*).

3) *Les incidents en cours de litige*

Si la Cour estime nécessaire, pour pouvoir rendre son arrêt, qu'une décision soit rendue sur la validité d'une directive, elle pose sur ce point une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, conformément à l'article 234 du Traité CE (n° 17/2009). Les parties invitent parfois la Cour à saisir la Cour de justice de l'Union européenne. La Cour vérifie alors la nécessité d'un éventuel renvoi préjudiciel⁵⁵.

Cette année, la Cour interroge à deux reprises la Cour de justice de l'Union européenne (n° 103/2009 et 128/2009).

En vertu de l'article 101 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les juges de la Cour peuvent être récusés pour les causes qui donnent lieu à récusation aux termes des articles 828⁵⁶ et 830 du Code judiciaire. Dans l'arrêt n° 157/2009, la Cour est amenée à se prononcer sur des demandes de récusation. Considérant qu'il n'est pas nécessaire de déterminer en l'espèce si l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable, puisque les exigences qu'il contient en matière d'indépendance et d'impartialité du juge valent comme principes généraux du droit, la Cour tient compte, en conséquence, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière. La nature particulière du contentieux constitutionnel distingue une cour constitutionnelle des cours et tribunaux ordinaires et des juridictions administratives⁵⁷. Par conséquent, l'application des causes de récusation ne peut avoir pour effet que la Cour, en contradiction avec le droit d'accès à un juge ou le droit à une décision finale dans un délai raisonnable, ne puisse plus délibérer.

En ce qui concerne l'allégation d'appartenance d'un juge constitutionnel à un centre de recherche universitaire, la Cour rappelle que l'article 44 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 permet aux juges de la Cour de cumuler leur fonction juridictionnelle avec une activité universitaire. Or la liberté académique constitue un aspect de la liberté d'expression, garantie tant par l'article 19 de la Constitution que par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme; elle participe également de la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution. Quant à une sympathie politique dans le chef d'un magistrat, elle ne suffit pas en soi pour susciter des appréhensions justifiées de partialité. Il doit être démontré que l'intéressé a reçu du parti politique qui est censé être le sien des instructions concernant ce litige. Par ailleurs, eu égard à la liberté d'association

55 N° 103/2009, 128/2009, 174/2009 et 182/2009.

56 La notion de « suspicion légitime » mentionnée dans l'art. 828, 1°, du Code judiciaire vise les exigences d'indépendance et d'impartialité subjective et objective du juge, garanties par l'art. 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'art. 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

57 En effet, une cour constitutionnelle ne statue pas sur les prétentions des parties au procès, mais juge uniquement *in abstracto* si les dispositions législatives applicables sont conformes aux règles au regard desquelles elle peut procéder à un contrôle (CEDH, grande chambre, 22 octobre 1994, *Sramek c. Autriche*, § 35). En outre, la Cour est la seule juridiction compétente pour contrôler des normes législatives au regard des règles répartitrices de compétence et au regard des dispositions du Titre II et des art. 170, 172 et 191 de la Constitution, et la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne prévoit pas la possibilité de nommer des juges *ad hoc*.

consacrée par l'article 27 de la Constitution et par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, il en va de même pour les sympathies à l'égard d'associations qui ne sont pas des partis politiques, voire pour l'affiliation à de telles associations. Enfin, aucune disposition de la Convention européenne des droits de l'homme ou de ses protocoles additionnels n'interdit qu'un ancien parlementaire devienne juge ⁵⁸. Le fait d'avoir publiquement, en quelque qualité que ce soit, mais sans relation quelconque avec les faits ou la procédure envisagée, pris position antérieurement sur une question de droit qui surgit à nouveau dans cette procédure n'affecte pas l'indépendance ou l'impartialité du juge. La Cour estime que les récusants ne font pas valoir d'éléments concrets de nature à compromettre l'impartialité subjective des juges dont ils demandent la récusation.

Examinant si, indépendamment du comportement individuel des intéressés, il y a néanmoins des éléments vérifiables pouvant justifier une apparence de suspicion à leur encontre, la Cour constate que les allégations des récusants ne suffisent pas à justifier objectivement leurs appréhensions quant à l'aptitude de certains juges à contrôler avec impartialité la constitutionnalité de la norme en cause.

Saisie, par les récusants, d'une demande de mesure d'instruction fondée sur l'article 91 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour rappelle qu'elle n'est utile qu'en ce qu'il est possible de constater des éléments matériels pertinents pour statuer sur un recours en annulation, une question préjudicielle ou un incident. Une telle mesure d'instruction n'est pertinente que si les allégations examinées sont de nature à constituer une cause de récusation. Dans la mesure où, d'une part, l'appartenance aux associations visées par les récusants ne saurait donner lieu à une récusation fondée sur une « suspicion légitime » visée à l'article 828, 1°, du Code judiciaire et pas davantage établir une « inimitié capitale » au sens de l'article 828, 12°, du Code judiciaire et où, d'autre part, la cause de récusation d'« être reçu par une partie à ses frais » visée à l'article 828, 11°, du Code judiciaire ne saurait davantage être retenue, la mesure d'instruction n'est pas pertinente pour statuer sur les demandes de récusation.

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 de l'exposé des moyens (n° 30/2009 et 69/2009). Elle impose dès lors les mêmes exigences (v. *supra*) (n° 30/2009 et 98/2009).

Saisie d'une demande de suspension, la Cour procède dès lors, comme elle en a l'habitude, à un examen provisoire de la recevabilité du recours avant d'examiner les moyens de la demande ⁵⁹.

La demande de suspension d'une norme n'est recevable qu'à condition d'être introduite dans les trois mois de sa publication ⁶⁰.

Les arrêts décidant la suspension sont rares. En 2009, la Cour rend un arrêt de suspension (n° 69/2009). Quatre arrêts rejettent la demande de suspension parce que les conditions pour suspendre ne sont pas remplies ⁶¹. Dans un arrêt, la Cour

58 CEDH, *Pabla Ky c. Finlande*, 22 juin 2004, § 29.

59 N° 34/2009, 69/2009, 126/2009, 134/2009, 173/2009, 201/2009 et 201/2009.

60 Art. 21, al. 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. V. n° 154/2009.

61 N° 30/2009, 98/2009, 126/2009 et 204/2009.

rejette la demande de suspension après avoir procédé à une balance des intérêts (n° 34/2009). Dans un autre, elle rejette la demande de suspension pour cause d'irrecevabilité du recours en annulation (n° 173/2009). Deux arrêts constatent que la demande de suspension est manifestement irrecevable (n° 154/2009 et 201/2009). Dans un arrêt, la Cour se déclare manifestement incompétente (n° 152/2009). Enfin, dans un autre, elle constate à la fois une irrecevabilité et une incompétence manifestes (n° 134/2009).

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 ^{62 63}.

Les deux conditions formulées par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sont cumulatives ⁶⁴. 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 2009, trois arrêts de rejet concluent au défaut de préjudice grave difficilement réparable (n° 30/2009, 126/2009 et 204/2009) et un à l'absence de moyens sérieux (n° 98/2009).

Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé. Il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé. Il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure (n° 69/2009). La Cour procède à un examen provisoire mais approfondi du moyen, qui l'amène à aborder le fond de l'affaire (*ibid.*).

Concernant le préjudice, le texte de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 prescrit que la demande de suspension contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Le législateur a exigé une démonstration du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées. Souvent le requérant ne réussit pas à démontrer par des faits concrets et précis, avec un degré raisonnable de probabilité, la réalité, l'importance, l'irréversibilité ou la gravité du risque de préjudice (n° 30/2009).

Une suspension 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 l'être en cas d'annulation éventuelle (n° 30/2009, 126/2009 et 204/2009).

Le préjudice doit donc être difficilement réparable. Ceci conduit à rejeter un préjudice moral (n° 204/2009) ou financier (*ibid.*) qui n'est pas en principe

62 Notons que la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés a assoupli les conditions de suspension en matière de protection des minorités linguistiques en créant au profit du demandeur une présomption légale de préjudice grave difficilement réparable. Autrement dit, il suffit au requérant en suspension de démontrer que les moyens qu'il invoque contre une norme qui affecterait l'une des garanties visées aux art. 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 et 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, sont sérieux, pour qu'il puisse en obtenir la suspension (loi spéciale du 8 août 1980, art. 16*ter* et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 5*ter*).

63 Elle peut aussi suspendre une norme législative dans une deuxième hypothèse : un recours est exercé contre une norme identique ou similaire à une norme annulée et adoptée par le même législateur (loi spéciale, art. 20, 2°). En pareil cas, la demande ne doit pas contenir la démonstration de moyens sérieux ni du risque d'un préjudice grave difficilement réparable.

64 N° 30/2009, 69/2009, 98/2009, 126/2009 et 204/2009.

difficilement réparable puisqu'il peut disparaître par une annulation ultérieure de la disposition attaquée.

Le préjudice doit être personnel. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 exigent que toute personne physique ou morale qui introduit un recours justifie d'un intérêt, ce dont il résulte que l'action populaire n'est pas admissible. Il est exigé dans le même esprit que la demande de suspension soit fondée sur un risque de préjudice grave difficilement réparable touchant les parties requérantes elles-mêmes (n° 126/2009).

Il n'y a pas lieu d'accéder à la demande de suspension lorsque la suspension de la norme attaquée n'est pas de nature à faire disparaître le préjudice allégué par les requérants (*ibid.*).

Le préjudice est considéré comme réparable lorsque le requérant dispose encore de voies de recours contre la décision juridictionnelle qui déclarerait son action civile irrecevable sur la base de la disposition attaquée. Dans l'hypothèse où les délais de recours seraient prescrits avant que la Cour ne rende son arrêt sur le recours en annulation, le requérant pourrait encore, sur la base de l'article 16 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, introduire une demande en rétractation de la décision définitive qui se fonderait sur la disposition ainsi annulée par la Cour (n° 30/2009).

La motivation de l'arrêt quant à la réalisation du risque de préjudice mérite de retenir l'attention, la plupart des demandes échouant à cet endroit.

En l'espèce, la Cour estime le risque de préjudice suffisamment démontré dès lors que les sociétés requérantes produisent des éléments concrets faisant apparaître que la perte de revenus causée par la mesure attaquée risque d'hypothéquer gravement la poursuite de leurs activités et de leur causer un préjudice grave qui ne pourrait être totalement réparé par une annulation ultérieure, étant donné que la survie même de ces sociétés est menacée par cette perte de revenus (n° 69/2009).

Malgré la gravité reconnue du préjudice, il arrive que la Cour décide de ne pas suspendre et ce, après avoir procédé à une balance des intérêts qu'elle justifie de la façon 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°, pour pouvoir procéder à la suspension, elle n'est pas tenue de suspendre. La Cour examine donc s'il se justifie de procéder à la suspension du décret attaqué, 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 (n° 34/2009).

En l'espèce, la Cour constate que la suspension de la norme attaquée créerait pour l'ensemble des élèves dont l'inscription dans un établissement secondaire a été définitivement enregistrée et pour leurs parents une insécurité juridique dans la mesure où l'ensemble des élèves bénéficiant d'une inscription acquise par l'application immédiate du décret pourraient en perdre le bénéfice par l'effet d'une suspension, ce qui créerait pour eux un préjudice qu'ils ne subissent pas par l'application immédiate du décret. La Cour relève également qu'une suspension aurait pour effet que le processus d'inscription devrait être recommencé, ce qui entraînerait une charge administrative et financière considérable pour tous les établissements d'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française (*ibid.*).

C - Le règlement du litige

1) *Le dispositif de l'arrêt* ⁶⁵

En 2009, la Cour rend quarante-huit arrêts sur recours en annulation. Sept arrêts emportent annulation. Dans un arrêt, la Cour maintient les effets des dispositions annulées. Vingt-cinq arrêts sont des arrêts de rejet quant au fond. Parmi ceux-ci, vingt constituent des rejets purs et cinq sont des rejets modalisés. Dans six arrêts, la Cour déclare le recours manifestement irrecevable et, dans un arrêt, irrecevable. Dans cinq autres arrêts, la Cour se déclare manifestement incompétente. Dans un arrêt, elle constate à la fois une irrecevabilité et une incompétence manifestes. Deux arrêts décrètent un désistement. Enfin, dans un arrêt, la Cour pose des questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne.

Elle rend onze arrêts sur demande de suspension. Parmi ceux-ci, un arrêt accueille la demande de suspension et quatre la rejettent parce que les conditions pour suspendre ne sont pas remplies. Dans un arrêt, la Cour rejette la demande de suspension après avoir procédé à une balance des intérêts. Dans un autre arrêt, la Cour rejette la demande de suspension pour cause d'irrecevabilité du recours en annulation. Deux arrêts constatent que la demande de suspension est manifestement irrecevable. Dans un arrêt, la Cour se déclare manifestement incompétente. Enfin, dans un arrêt, elle constate à la fois une irrecevabilité et une incompétence manifestes.

La Cour rend enfin cent quarante-huit arrêts sur question préjudicielle. Quarante-sept sont des constats de violation. Parmi ceux-ci, douze comportent un dispositif alternatif dans lequel la Cour relève à la fois une violation dans une interprétation et une non-violation dans une autre interprétation. Quatre-vingt-onze arrêts sont des constats de non-violation, dont huit de non-violation modalisée. Dans un arrêt, la Cour constate que la question préjudicielle est sans objet. Deux arrêts déclarent que la question n'appelle pas de réponse. Dans deux arrêts, la Cour se déclare manifestement incompétente pour répondre à la question. Dans deux cas, la Cour renvoie la cause au juge *a quo*. Un arrêt ordonne de rayer l'affaire du rôle. Un autre rejette des demandes de récusation et d'instruction. Enfin, dans un arrêt, la Cour pose des questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne.

2) *Les techniques d'arrêt*

Dans les arrêts d'annulation prononcés en 2009, la Cour utilise, comme elle l'a fait dans le passé, la technique de l'annulation « en ce que ». Cette technique s'impose pour des motifs liés à la manière dont sont rédigées les dispositions entreprises ou aux griefs invoqués qui n'atteignent pas l'ensemble de la norme mais certaines de ses prescriptions, ou encore au contrôle de constitutionnalité.

Il arrive régulièrement que les arrêts rendus sur question préjudicielle recourent à une technique similaire (violation « en ce que » ou « dans la mesure indiquée » dans un des considérants de l'arrêt et violation dans telle interprétation).

La technique inverse est parfois utilisée ⁶⁶. La Cour conclut au rejet du recours sous réserve d'interprétation, qu'elle peut préciser par référence à ce qu'elle

65 V., à ce sujet, les « Statistiques des activités de la Cour en 2004 » in P. MARTENS, E. DERYCKE & C. COURTOY, (éd.), *Cour d'arbitrage. Rapport 2004*, Bruges, Vanden Broele, 2005, à paraître.

66 Cette démarche se justifie parce qu'« il est de la nature d'une cour constitutionnelle de sauvegarder – lorsque cela est possible – l'œuvre du législateur : celui-ci doit en effet bénéficier de la présomption, *juris tantum*, d'avoir voulu respecter la Constitution » (M. MELCHIOR, « De quelques aspects des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage », *RBDC*, 1995, p. 66, cité par

développe dans certains considérants de l'arrêt. Au contentieux préjudiciel, elle peut conclure à la non-violation sous réserve d'interprétation ⁶⁷.

Après annulation, il arrive que la Cour maintienne les effets de la disposition annulée. Dans l'arrêt n° 11/2009, la Cour maintient les effets des dispositions jugées inconstitutionnelles jusqu'à l'entrée en vigueur de dispositions nouvelles, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2009. Il s'agit en l'espèce de laisser au législateur le temps nécessaire de légiférer à nouveau pour remédier à l'inconstitutionnalité.

II - LE CONTENTIEUX DES DROITS ET LIBERTÉS

A - Les principes généraux

La Cour rappelle sa jurisprudence désormais bien connue en ce qui concerne l'articulation entre les dispositions du Titre II de la Constitution et les dispositions similaires des instruments internationaux auxquels la Belgique est partie : lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause. Il s'ensuit que, lors du contrôle au regard des dispositions constitutionnelles précitées, la Cour tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues (n° 76/2009, 87/2009 et 195/2009). Si c'est une violation des articles 10 et 11 de la Constitution – combinés avec une disposition conventionnelle garantissant un droit fondamental – qui est dénoncée, la violation alléguée consiste en ce qu'une différence de traitement est instaurée en privant une catégorie de personnes de ce droit fondamental, alors que ce droit est garanti sans restriction à toute autre personne (n° 59/2009 et 142/2009).

La Convention européenne des droits de l'homme occupe, sans surprise, une place de choix parmi les instruments internationaux auxquels la Cour se réfère. De nombreux arrêts s'appuient, quelquefois abondamment, sur la jurisprudence de Strasbourg ⁶⁸. À l'occasion d'un incident relatif à la récusation d'un juge de la Cour, celle-ci estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer en l'espèce si l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable, puisque les exigences qu'il contient en matière d'indépendance et d'impartialité du juge valent comme principes généraux du droit, et qu'en conséquence, la Cour tient compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière (n° 157/2009).

Le droit primaire ou dérivé de l'Union européenne est, lui aussi, régulièrement utilisé comme norme de contrôle, en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution ⁶⁹. Par ailleurs, la directive dont la norme législative querellée constitue la transposition apparaît souvent en filigrane devant la Cour ⁷⁰. À cet égard, la circonstance que l'intervention du législateur soit dictée par la volonté de transposer une directive européenne dans l'ordre juridique belge n'affecte pas la compétence de la Cour. Si la Cour estime nécessaire, pour pouvoir rendre son arrêt,

Th. BOMBOIS et N. DUPONT, « Le droit constitutionnel belge réceptionne-t-il la théorie du "droit vivant" ? Juridiction constitutionnelle et interprétation consolidée de la loi », *CDPK*, 2009, p. 525.

67 Sur la technique de l'interprétation conciliante (ou conforme), v. *supra*.

68 N° 1/2009, 17/2009, 36/2009, 40/2009, 67/2009, 122/2009, 123/2009, 128/2009, 142/2009, 157/2009 et 195/2009.

69 N° 6/2009, 11/2009, 16/2009, 53/2009, 56/2009, 124/2009 et 140/2009.

70 N° 41/2009, 64/2009, 174/2009, 182/2009 et 193/2009.

qu'une décision soit rendue sur la validité d'une directive, elle pose sur ce point une question préjudicielle à la Cour de justice, conformément à l'article 234 du Traité CE (n° 17/2009). Il en va de même du renvoi préjudiciel en interprétation ou en appréciation de validité d'une décision-cadre adoptée au titre du troisième pilier (n° 128/2009).

Le moyen pris de la violation de dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est irrecevable à défaut pour la Charte d'être inscrite dans un texte normatif de valeur contraignante qui s'imposerait à la Belgique (n° 58/2009).

1) *L'égalité et la non-discrimination*

On n'observe pas de modification de principe dans l'application que la Cour fait, en 2009, des articles 10 et 11 de la Constitution qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. La Cour réaffirme ainsi que lorsqu'il règle des questions relatives aux impôts sur les revenus, le législateur doit pouvoir faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Le recours à ce procédé n'est pas déraisonnable en soi, même s'il convient d'examiner s'il en va de même pour la manière dont le procédé a été utilisé (n° 145/2009).

La structure logique du principe d'égalité conduit régulièrement à constater que celui-ci est violé non pas par une norme expresse, mais bien par une absence de norme, familièrement désignée par le terme « lacune ». La Cour réaffirme la jurisprudence qu'elle a dégagée en 2008 et selon laquelle c'est au juge *a quo* qu'il appartient de mettre fin à l'inconstitutionnalité lorsque le constat posé par la Cour est exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition attaquée soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution ⁷¹. Toutefois, le principe de légalité en matière pénale interdit aux juges pénaux de combler la lacune constitutive de discrimination. C'est au législateur d'y mettre un terme (n° 122/2009 et 123/2009).

Les étapes du contrôle sur la base des articles 10 et 11 de la Constitution sont connues. Il faut, tout d'abord, que la différence de traitement trouve son origine dans une norme législative, soumise au contrôle de la Cour. Si tel n'est pas le cas, elle ne poursuit pas son examen (n° 58/2009, 82/2009 et 125/2009). Le contrôle du respect de l'égalité suppose une comparaison. La Cour a l'occasion de rappeler que les situations comparées devant elles doivent être suffisamment comparables ⁷². Le but poursuivi par la norme joue un rôle central dans le raisonnement. Il lui arrive de porter une appréciation sur la légitimité du but (n° 150/2009). L'objectivité du critère de distinction ne donne généralement lieu à aucune discussion. Il en va autrement de la question de sa pertinence par rapport au but (n° 81/2009, 169/2009 et 172/2009). Enfin, la pertinence et la proportionnalité de la mesure elle-même sont examinées ⁷³. À cette fin, la Cour procède parfois explicitement à une balance des intérêts en présence (n° 55/2009, 142/2009 et 192/2009).

Pour juger de la proportionnalité de la mesure, il est parfois recouru à la technique de l'approche globale, qui permet de la replacer dans l'ensemble de la législation relevante pour la matière. Une telle technique permet d'éviter de sanctionner une disposition qui, considérée isolément, peut apparaître comme

71 N° 25/2009, 37/2009, 45/2009, 74/2009, 77/2009 et 190/2009. *Compar.* n° 27/2009

72 N° 44/2009, 53/2009, 63/2009, 69/2009 et 198/2009.

73 V. not. n° 89/2009, 193/2009, 199/2009 et 202/2009.

excessive, mais dont la justification apparaît lorsqu'elle est replacée dans son environnement (n° 3/2009, 67/2009 et 96/2009).

2) La liberté d'association et de réunion

La liberté d'association prévue par l'article 27 de la Constitution a pour objet de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités. Elle implique le droit de s'associer et celui de déterminer librement l'organisation interne de l'association, mais également le droit de ne pas s'associer. La liberté syndicale comprend plus particulièrement le droit de fonder un syndicat et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts, de même que le droit pour cette association de régler son organisation propre, sa représentation, son fonctionnement et sa gestion (n° 9/2009).

Dès lors que le législateur n'empêche pas qu'une association puisse continuer d'exister, même lorsqu'un ou plusieurs de ses membres ou de ses collaborateurs ont été condamnés pour propos racistes, ni que cette association puisse se réunir, la liberté d'association n'est pas soumise à des mesures préalables (n° 40/2004).

Dans la droite ligne de son arrêt 10/2001, la Cour juge par ailleurs que le législateur doit trouver un juste équilibre entre la nécessité de protéger la démocratie et de garantir les libertés d'expression et d'association. Des mesures sévères, telles que la dissolution de tout un parti politique et l'interdiction frappant ses responsables d'exercer pour une durée déterminée toute autre activité similaire, ne peuvent s'appliquer qu'aux cas les plus graves; à l'inverse, des mesures légères devraient pouvoir être plus largement admises. Il s'ensuit que le législateur n'a pas violé la liberté d'association en permettant de priver de dotations le parti politique auquel peut être imputée une hostilité manifeste envers les libertés et droits fondamentaux. L'« hostilité » ne peut se comprendre dans ce contexte que comme une incitation à violer une norme juridique en vigueur, même s'il n'est pas nécessaire que cette incitation soit sanctionnée pénalement. L'objet de cette hostilité doit, de surcroît, être un principe essentiel au caractère démocratique du régime. Enfin, la privation de dotation ne peut être prononcée pour le seul motif qu'une composante, une liste, un candidat ou un mandataire élu du parti ait manifesté une hostilité manifeste envers la Convention européenne des droits de l'homme ou ses protocoles, alors même que ce parti l'a clairement, publiquement et réellement désavoué (n° 195/2009).

En revanche, le législateur a violé les principes d'égalité et de non-discrimination en n'inscrivant pas la conviction syndicale parmi les motifs prohibés au sens des législations anti-discrimination (n° 64/2009 et 122/2009).

3) La liberté d'expression

La liberté d'expression comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix (n° 9/2009). Elle constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui « choquent, inquiètent ou heurtent » l'État ou une fraction de la population (n° 17/2009 et 40/2009).

4) *Le droit à la vie privée et familiale*

Les méthodes particulières de recherche d'observation et d'infiltration portent atteinte au droit à la vie privée ou à l'inviolabilité du domicile, atteinte qui doit rester limitée à ce qui est nécessaire pour lutter contre certaines formes de criminalité grave. Toute personne qui s'estime menacée par une telle ingérence doit, si elle en fait la demande, avoir accès à un juge ⁷⁴.

Le choix des parents de fournir un enseignement à domicile pour leur enfant dans une autre langue que le français relève de la sphère de la vie privée et peut notamment s'expliquer par le fait que des parents, de nationalité étrangère, notamment des ressortissants de l'Union européenne qui ne séjournent que temporairement sur le territoire de la Belgique, peuvent préférer un enseignement dans leur langue maternelle, plutôt que dans la langue de leur lieu de résidence temporaire (n° 107/2009).

5) *Le droit au respect des biens*

L'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne garantit pas le droit à une allocation de sécurité sociale. Toutefois, lorsque le législateur prévoit une allocation déterminée, il ne peut y lier de conditions discriminatoires (n° 59/2009).

Le droit de disposer de ses biens constitue un élément fondamental du droit de propriété. Lorsque le législateur interdit à une catégorie de personnes de disposer de leurs biens par testament sans autorisation préalable d'un juge, il réglemente l'usage des biens au sens de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il y a lieu de vérifier si l'atteinte au droit de propriété est raisonnablement proportionnée à un objectif d'intérêt général. La législation ne satisferait pas à cette condition si elle rompait le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu, en faisant peser sur les personnes concernées une charge spéciale et exorbitante (n° 147/2009).

6) *Le droit à un procès équitable*

L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et un principe général de droit pénal exigent que rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge (n° 111/2009).

Une personne qui a fait l'objet d'une condamnation par défaut, alors qu'elle n'a pas été réellement citée à personne ni autrement informée de la date et du lieu de l'audience qui a mené à la décision rendue par défaut, ne peut être considérée comme ayant bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (n° 128/2009).

Il est d'une importance fondamentale, dans un État de droit démocratique, que les cours et tribunaux bénéficient de la confiance du public et des parties au procès. Ceci implique que les juridictions auxquelles cette disposition s'applique soient impartiales. La nature particulière du contentieux constitutionnel distingue toutefois une cour constitutionnelle des cours et tribunaux ordinaires et des juridictions administratives. En effet, une cour constitutionnelle ne statue pas sur les prétentions des parties au procès, mais juge uniquement *in abstracto* si les dispositions législatives applicables sont conformes aux règles au regard desquelles

74 N° 98/2009, 101/2009, 150/2009 et 196/2009.

elle peut procéder à un contrôle. En outre, la Cour est la seule juridiction compétente pour contrôler des normes législatives au regard des règles répartitrices de compétence et au regard des dispositions du Titre II et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution, et la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne prévoit pas la possibilité de nommer des juges *ad hoc*. Par conséquent, l'application des causes de récusation ne peut avoir pour effet que la Cour ne puisse plus délibérer. Le législateur spécial a voulu que la Cour soit composée de manière équilibrée. Les équilibres qu'il a voulu sur les plans linguistique, politique et professionnel sont pleinement réalisés en l'occurrence dans un siège de douze juges. De tels équilibres constituent une garantie d'impartialité (n° 157/2009).

Pour apprécier l'indépendance et l'impartialité d'une juridiction, sa composition et son organisation seront notamment prises en considération, ainsi que le cumul de la fonction judiciaire avec d'autres fonctions ou activités. Ces principes ne sont pas violés par la circonstance que l'assemblée générale de la section du contentieux administratif est chargée d'appliquer une loi à propos de laquelle la section de législation du Conseil d'État s'est antérieurement prononcée. Outre le fait que la section de législation rend des avis non contraignants, l'opinion développée par ladite section se limite à évaluer la compatibilité des dispositions en projet avec les règles hiérarchiquement supérieures et à en améliorer la légistique. L'avis ne porte donc pas sur l'application concrète de la disposition en cause dans les affaires individuelles dont peut être saisie l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Il ne saurait avoir créé un préjugé dans le chef des conseillers d'État appelés à se saisir de ces affaires individuelles (n° 195/2009).

L'article 13 de la Constitution garantit à toutes les personnes qui se trouvent dans la même situation le droit d'être jugées selon les mêmes règles (n° 80/2009). Même si le principe de la décentralisation territoriale s'applique à l'organisation et au fonctionnement de l'appareil judiciaire, le législateur peut toutefois déroger à cette règle générale dans la mesure où cette dérogation est justifiée (n° 77/2009).

En disposant que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, l'article 144 accorde à tous une garantie qui ne peut être retirée à certains (n° 75/2009). L'article 144 de la Constitution n'interdit cependant pas que des contestations doivent d'abord être soumises à un collège arbitral avant de pouvoir être portées devant les cours et tribunaux, à condition toutefois que le droit d'accès à un juge puisse encore être exercé de manière effective (n° 8/2009).

Les articles 13 et 145 de la Constitution, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'ont pas pour objet d'interdire au législateur de soustraire des contestations portant sur des droits civils à la compétence des cours et tribunaux prévus par l'article 40 de la Constitution (n° 188/2009).

La Cour a aussi l'occasion de rappeler que si la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous (n° 186/2009, 199/2009 et 202/2009).

Même si l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est en principe pas applicable au cours de la phase préalable à la procédure pénale devant les juridictions qui statuent sur le bien-fondé de l'action publique, il convient d'avoir égard au fait que les exigences de l'article 6, et notamment de son paragraphe 3, peuvent jouer un rôle avant la saisine du juge du fond si et dans la mesure où leur

inobservation initiale risque de compromettre gravement le caractère équitable du procès (n° 196/2009).

L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit « entendue [...] publiquement » et que « le jugement doit être rendu publiquement ». Toutefois, spécialement lorsqu'il s'agit d'une procédure de cassation et que celle-ci ne porte que sur des questions de droit, il peut se justifier, d'une part, qu'il n'y ait pas d'audience, d'autre part, que la publicité de la décision soit assurée autrement que par une lecture en audience publique (n° 1/2009).

7) Le droit à la légalité et à la non-rétroactivité des dispositions pénales

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale (n° 2/2009, 17/2009 et 40/2009).

Ainsi, en vue d'apprécier l'incrimination à la lumière du principe de légalité, il importe de savoir si elle vise des personnes qui sont parfaitement au courant des évolutions technologiques, de sorte que l'on peut attendre de leur part qu'elles fassent preuve de la vigilance nécessaire pour mesurer le caractère répréhensible de leurs comportements lorsqu'elles prestent des services (n° 182/2009).

8) Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine

Le droit à un environnement sain doit être protégé par chaque législateur. Le choix, par l'un d'entre eux, d'une norme d'immission sévère, par application du principe de précaution, relève du pouvoir d'appréciation de ce législateur et ne saurait être rejeté à défaut de normes internationales ou européennes contraignantes dans ce domaine (n° 2/2009).

L'incrimination de l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'épanouissement culturel et social (n° 17/2009).

9) Le droit de vote

Bien que la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales de l'année 2008 concerne, par le biais des élections sociales, une réglementation publique des relations collectives de travail qui est d'ordre public, les droits conférés par celle-ci ne peuvent être considérés comme des « droits politiques » au sens de l'article 8 de la Constitution. En effet, les droits politiques visés par cette disposition constitutionnelle trouvent leur origine dans le droit du citoyen de prendre part à l'exercice de la souveraineté. Ils concernent le droit, comme électeur ou comme candidat, de participer aux élections des assemblées délibérantes de l'État fédéral, des communautés, des régions, des provinces et des communes (n° 9/2009).

10) La liberté de commerce et d'industrie

La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Dans de très nombreux cas, une loi, un décret ou une ordonnance – que ce soit dans le secteur économique ou dans d'autres secteurs – limitera la liberté d'action des personnes ou des entreprises concernées et aura ainsi nécessairement une incidence sur la liberté de commerce et d'industrie ⁷⁵.

B - L'intervention de la Cour dans les différentes branches du droit

1) L'enseignement

1. - « La liberté d'enseignement... assure le droit d'organiser – et donc de choisir – des écoles basées sur une philosophie confessionnelle ou non-confessionnelle déterminée. Elle implique que des personnes privées puissent sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et droits fondamentaux, organiser et faire dispenser un enseignement selon leurs propres conceptions, tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple, en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogique ou éducatif » (n° 107/2009 et 168/2009). C'est là un aspect essentiel de ce qu'il est convenu d'appeler « la liberté active de l'enseignement » (n° 107/2009).

« Le libre choix des parents doit toutefois s'interpréter en tenant compte, d'une part, de l'intérêt supérieur de l'enfant et de son droit fondamental à l'enseignement et, d'autre part, du respect de l'obligation scolaire » (*ibid.*).

Une situation particulière mérite d'être signalée. C'est celle d'établissements scolaires dont l'enseignement est conforme à la législation de l'État (étranger) auxquels ils sont liés. Ils sont situés « sur le territoire belge ou en dehors de celui-ci. Ils peuvent être reconnus par le gouvernement de la Communauté française (n° 107/2009) ; cette reconnaissance s'opère sur la base de critères relatifs au niveau des études et au respect des « valeurs fondamentales de notre société » (*ibid.*).

2. - Les parents et les élèves peuvent « librement choisir » un établissement d'enseignement (n° 108/2009). Encore faut-il que l'enseignement dispensé serve « un objectif général », à savoir assurer « l'épanouissement intellectuel et social de tous les enfants » (n° 107/2009) et ouvrir leur esprit « au pluralisme et à la tolérance, qui sont essentiels à la démocratie » (*ibid.*).

« La liberté de choix des parents implique que ceux-ci puissent choisir pour leurs enfants l'enseignement qui est le plus proche de leurs conceptions philosophiques. C'est pour garantir cette liberté de choix que la communauté organise un enseignement neutre dans le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves... et qu'elle subventionne les établissements d'enseignement dont la spécificité réside dans une conception religieuse, philosophique ou pédagogique déterminée » (n° 121/2009).

3. - La question de l'inscription dans le premier degré de l'enseignement secondaire retient l'attention de la Cour dans l'arrêt n° 121/2009. Un décret de la Communauté française vise à réguler ces inscriptions, à favoriser la mixité sociale dans les établissements scolaires et à éviter les « files d'attente » aux portes de ces institutions – tous objectifs légitimes, aux yeux de la Cour –. La liberté de choix des parents, qui se traduit notamment dans des demandes multiples d'inscription,

75 N° 2/2009.V. aussi n° 87/2009.

n'implique pas qu'ils disposent d'« un droit inconditionnel d'inscription dans l'école de leur choix » (*ibid.*).

Leur droit est désormais limité. Celui des pouvoirs organisateurs d'accepter ou de refuser des élèves également. Mais il convient que des conditions « objectives et légitimes » justifient ce type de limitations.

Il y a lieu notamment de tenir compte des conventions dites d'adossement qui sont conclues, « dans le cadre de la liberté d'enseignement », entre des écoles primaires et un établissement d'enseignement secondaire qui leur est proche, par exemple dans la même commune ou dans des communes voisines.

Un système de « classement aléatoire », résultant d'un « tirage au sort » sous le contrôle d'un agent du gouvernement, n'est pas « en soi manifestement déraisonnable » ; il donne, en effet, des « chances égales » à chacun (*ibid.*).

4. - « Le droit à l'enseignement de l'enfant (est) garanti par l'article 24, § 3, de la Constitution » (n° 107/2009). Il peut « limiter la liberté de choix des parents et la liberté des enseignants quant à l'enseignement qu'ils souhaitent dispenser » à l'enfant (n° 168/2009). En cas de conflit de droits, « les intérêts de (celui-ci) priment » (*ibid.*).

5. - « Les communautés disposent de la compétence de principe en matière d'enseignement. Cette compétence implique que les communautés doivent pouvoir vérifier le respect effectif de l'obligation scolaire », y compris pour les enfants qui sont « scolarisés à domicile » (n° 107/2009).

Une situation particulière mérite néanmoins d'être mentionnée. « Lorsque des parents choisissent un enseignement à domicile pour leur enfant, ils peuvent décider de dispenser ou de faire dispenser cet enseignement exclusivement ou principalement dans une autre langue » que celle de la communauté. « Ce choix... relève de la sphère de la vie privée » (n° 168/2009). Cette faculté peut notamment être utilisée par des parents de nationalité étrangère qui ne séjournent que temporairement sur le territoire de la Belgique.

6. - « En ce qui concerne l'enseignement dispensé avec des moyens publics », le législateur compétent peut, « en vue d'assurer la qualité et l'équivalence de l'enseignement », prendre des mesures qui sont « applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci ». Il peut notamment préciser « les objectifs de développement, les objectifs finaux et les socles de compétence » (n° 107/2009 et 108/2009). Ces dispositions n'affectent pas « les établissements d'enseignement qui choisissent de ne pas recourir à des subventions publiques » (*ibid.*).

7. - « L'université est un lieu privilégié de la liberté académique ». Celle-ci participe de la liberté de l'enseignement. « Les enseignants et les chercheurs doivent jouir, dans l'intérêt même du développement du savoir et du pluralisme des opinions, d'une très grande liberté pour mener des recherches et exprimer leurs opinions dans l'exercice de leurs fonctions » universitaires (n° 157/2009). La loi spéciale du 6 janvier 1989 permet aux juges de la Cour de cumuler leur fonction juridictionnelle avec une activité universitaire (*ibid.*).

« Un message publicitaire en matière d'enseignement (supérieur) exige une présentation détaillée du contenu des filières d'études proposées et de la méthode d'enseignement appliquée ». S'il est diffusé par la radio ou la télévision, il peut se révéler sommaire et éphémère. « Le législateur décréte (peut) donc considérer que la radio et la télévision ne sont pas des médias appropriés » pour diffuser une telle publicité (n° 194/2009).

2) La sécurité sociale et le droit du travail

La jurisprudence de la Cour touche aux différentes branches du droit social.

En matière d'accidents du travail, la Cour juge que la différence de traitement, en ce qui concerne le tribunal compétent pour connaître des demandes de réparation d'un dommage résultant d'un accident du travail, entre les participants à une formation professionnelle, d'une part, et les travailleurs salariés et les apprentis, d'autre part, n'est pas raisonnablement justifiée : le fait que les tribunaux du travail sont familiarisés avec les contestations relatives à des accidents du travail, la composition spécifique de ces juridictions et les particularités procédurales, parmi lesquelles le mode d'introduction de la demande devant le tribunal, l'assistance et la représentation par un délégué d'une organisation représentative de travailleurs et la possibilité de demander l'avis de l'auditorat du travail offrent des garanties supplémentaires qui ne peuvent être refusées à des personnes se trouvant dans une situation comparable (n° 94/2009).

La Cour est amenée à se prononcer sur les différences de réglementation entre travailleurs du secteur privé et travailleurs du secteur public. Elle estime à cet égard que, bien que la logique propre des deux systèmes justifie que des différences existent, notamment en ce qui concerne les règles de procédure, le niveau et les modalités d'indemnisation, lorsque la victime d'un accident du travail relevant du secteur privé est déclarée guérie sans incapacité permanente et qu'elle entend contester cette décision et en conséquence obtenir des indemnités compensant une incapacité permanente de travail, la logique du système d'indemnisation dans ce secteur ne justifie pas que l'action dont elle dispose à cette fin soit soumise à un délai qui ne peut être interrompu ou suspendu (n° 102/2009). Elle considère également que, compte tenu du fait que la réglementation contenue dans l'article 29*bis* de la loi du 21 novembre 1989 est fondée sur l'idée que le dommage visé, causé à des usagers faibles de la route, doit être imputé à la collectivité de ceux qui, pour avoir mis en circulation un véhicule automoteur, contribuent au risque accru d'accident, il n'est pas raisonnablement justifié que l'assureur des accidents du travail d'un employeur public, contrairement à l'assureur des accidents du travail d'un employeur privé, ne soit pas automatiquement subrogé dans les droits qu'auraient pu exercer la victime ou ses ayants droit (n° 190/2009). En matière de maladies professionnelles, n'est pas raisonnablement justifiée la mesure qui consiste à faire naître au plus tôt 60 jours avant la date d'introduction de la demande le droit aux indemnités dues en cas d'aggravation de l'incapacité de travail permanente dans le secteur privé, alors que le législateur n'a pas estimé devoir fixer un délai aussi court dans le secteur public (n° 3/2009).

S'agissant de l'assurance maladie-invalidité, la Cour est attentive à la volonté du législateur de garantir l'accès aux soins de santé en améliorant la sécurité et la transparence dans le secteur hospitalier et d'éviter les abus qui s'y seraient produits, en évitant que des patients se voient facturer des suppléments d'honoraires en raison d'un séjour en chambre individuelle dont ils n'ont pu apprécier les conséquences. Les effets de la loi sur les hôpitaux, qui sont de traiter différemment les médecins hospitaliers, selon que leur patient doit ou non séjourner en chambre individuelle, ainsi que de traiter certains patients admis en chambre particulière différemment, en ce qui concerne le coût de leur hospitalisation, de ceux qui le sont en chambre commune ou en chambre à deux lits, n'apparaissent donc pas disproportionnés (n° 170/2009).

En matière d'allocations familiales, la Cour s'appuie sur les articles 2, § 2, et 26, § 1^{er}, de la Convention relative aux droits de l'enfant pour conclure que, lorsque l'enfant est Belge, l'exigence d'une résidence de cinq années au moins dans le chef de

l'attributaire de nationalité étrangère apparaît disproportionnée par rapport au souci d'étendre le bénéfice du régime résiduaire tout en exigeant de voir établi un lien suffisant avec l'État belge : la qualité de Belge de l'enfant, la condition de résidence de l'enfant et l'exigence pour l'attributaire d'être admis ou autorisé à séjourner en Belgique ou à s'y établir, démontrent en effet à suffisance le rattachement recherché avec l'État belge (n° 62/2009).

La Cour estime que la finalité propre de la législation sur le chômage n'empêche pas que le législateur, soucieux de maintenir un système de sécurité sociale juste et viable, puisse y ancrer les principes de la législation relative au séjour et à l'autorisation de travail des étrangers et qu'une allocation, qui suppose la disponibilité sur le marché de l'emploi, soit refusée à des personnes qui n'ont pas un accès légal au territoire, ni au marché de l'emploi ; elle juge néanmoins que l'article 7, § 14, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs viole les articles 10, 11, 23 et 191 de la Constitution en ce qu'il a eu pour conséquence que des allocations de chômage ont été refusées à des étrangers autorisés à séjourner pour motif humanitaire, sur la base de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers, parce que le travail qu'ils avaient effectué tandis qu'ils avaient le statut de candidat réfugié déclaré recevable, n'était pas conforme à la législation relative à l'occupation des travailleurs étrangers et n'entrait donc pas en ligne de compte comme stage, alors que, pour le surplus, ils satisfaisaient aux exigences de la loi pour avoir droit à une telle allocation (n° 59/2009). Il n'y a pas de différence de traitement en termes de prescription selon que la récupération d'allocations de chômage indûment payées est effectuée par l'ONEm ou par un organisme de paiement : l'un et l'autre disposent du même délai de trois ans pour, selon leur statut, se délivrer ou obtenir le titre exécutoire, puis du même délai de prescription de dix ans pour l'exécuter (n° 83/2009 et 162/2009).

La différence de traitement entre le demandeur d'aide sociale, dont le recours déclaré irrecevable parce que tardif n'équivaut pas à une nouvelle demande de prestation, et le demandeur d'une allocation aux personnes handicapées ou comme le demandeur d'une garantie de revenus aux personnes âgées, dont le recours déclaré irrecevable équivaut à une nouvelle demande, est raisonnablement justifiée. Les conditions formelles de l'introduction d'une nouvelle demande d'aide sociale auprès du centre public d'action sociale sont relativement simples. En outre, rien n'empêche le centre public d'action sociale, par sa nouvelle décision, d'accorder cette aide à la personne qui y a droit pour la période prenant cours le jour de l'introduction du recours tardif auprès du tribunal du travail dirigé contre la première décision (n° 79/2009).

Dans le domaine des pensions de survie, la Cour décide que, en imposant une condition de durée minimale d'un an de mariage pour l'octroi d'une telle pension au conjoint survivant d'un travailleur dont l'activité professionnelle ouvrait le droit à une telle pension, le législateur a entendu décourager certains abus, comme le mariage in extremis, contracté dans le seul but de permettre au conjoint survivant de bénéficier de la pension de survie. Conformément à la législation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, une allocation doit être octroyée non seulement au conjoint de la victime, mais aussi à la personne qui cohabitait légalement avec la victime, lorsque les partenaires ont établi, conformément à l'article 1478 du Code civil, un contrat obligeant les parties à un devoir de secours qui, même après une rupture éventuelle, peut avoir des conséquences financières. C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier si cette même situation doit être prise en compte également pour fixer les conditions auxquelles des personnes ont droit à une pension de survie. Toutefois, dans l'hypothèse où le mariage a été précédé d'une cohabitation légale et où la durée cumulée de la cohabitation légale et du

mariage atteint au moins un an, les époux se trouvent dans une situation qui permet de tenir pour inexistant le risque d'abus évoqué précédemment. En privant les époux se trouvant dans une telle situation du bénéfice qu'elle prévoit, la disposition en cause porte une atteinte discriminatoire aux droits des intéressés (n° 60/2009). Concernant la prise en compte des effets d'une situation de polygamie à l'égard de la pension de survie, la Cour juge qu'il n'est pas injustifié que, d'une part, le conjoint survivant qui est seul appelé à la pension de survie puisse prétendre à l'intégralité du montant de la pension et que, d'autre part, deux ou plusieurs conjoints survivants qui sont appelés à une pension de survie ne puissent prétendre qu'à une part de cette pension. Le fait qu'une des veuves a également acquis la nationalité belge ne prive pas la mesure de sa justification. Dans le droit interne, il existe aussi des situations où il est tenu compte de plusieurs bénéficiaires d'une pension de survie (n° 96/2009).

La matière de l'aide sociale donne également lieu à certains arrêts. La Cour considère que, en excluant du régime qu'il instaure les ressortissants d'autres États membres de la Communauté européenne et les ressortissants belges qui ont exercé leur droit à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté européenne et qui exercent une activité professionnelle dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale mais qui habitent dans la région de langue française ou dans la région de langue allemande, le décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins prive de manière discriminatoire cette catégorie de personnes de son droit à la libre circulation des personnes garanti par les articles 39 et 43 du Traité CE (n° 11/2009). La Cour juge encore que, interprété comme ne s'appliquant ni au droit subjectif à l'aide sociale, ni au droit au revenu d'intégration sociale, l'article 1404 du Code judiciaire, contenant l'exception à la règle du droit au cantonnement en matière de créance alimentaire, est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution : une telle créance ne diffère pas, au regard de l'objectif poursuivi par la disposition précitée, des créances de « caractère alimentaire » visées par celle-ci. En effet, elle revêt également un caractère indispensable et urgent (n° 197/2009).

Plusieurs prononcés ont trait au financement de la sécurité sociale. La Cour juge que, compte tenu du risque que le montant important des arriérés de cotisations sociales fait courir à l'équilibre financier du régime des travailleurs indépendants, il peut être admis que le législateur investisse les caisses d'assurances sociales du pouvoir de récupérer ces arriérés par voie de contrainte. Les débiteurs des caisses libres d'assurances sociales pour travailleurs indépendants ne se trouvent pas dans une situation identique à celle des débiteurs de créanciers privés, qui ne peuvent exercer de contrainte. Les caisses précitées, en leur qualité de créancières de cotisations destinées à financer un régime de sécurité sociale par ailleurs financé par l'autorité publique, doivent en effet être agréées à cette fin par celle-ci et exercent à ce titre, contrairement aux créanciers privés précités, une mission de service public, laquelle permet que soit admis que la procédure de recouvrement puisse déroger aux règles du droit commun. Par ailleurs, le bénéfice de la contrainte octroyé aux caisses d'assurances sociales en cause ne constitue pas une mesure disproportionnée dès lors que les débiteurs disposent d'un recours devant les juridictions de l'ordre judiciaire (n° 75/2009). La Cour juge également que, compte tenu de ce que le législateur peut prendre les mesures propres à prévenir la fraude dans les secteurs où il a constaté que cette fraude est considérable, il n'est pas disproportionné d'assortir le régime de l'enregistrement des entrepreneurs de dispositions telles que les cocontractants sachent, s'ils souhaitent s'entendre avec un entrepreneur qui ne serait pas enregistré, qu'ils risquent d'être partiellement tenus au paiement des dettes fiscales et des cotisations sociales dont cet entrepreneur serait redevable (n° 56/2009 et 124/2009).

Elle juge que des considérations budgétaires ne permettent pas de justifier que l'on traite de manière différente, en ce qui concerne le calcul de la pension de retraite, des travailleurs indépendants qui ont versé des cotisations au taux plein pendant le même nombre de trimestres, fût-ce après que la pension a pris cours effectivement pour la première fois et en dehors des limites du travail autorisé (n° 32/2009). La Cour rappelle encore qu'il appartient au législateur, lorsqu'il recherche un financement « alternatif » de la sécurité sociale, d'apprécier quelles catégories de personnes doivent supporter la charge de cotisations qui sont affectées au financement du secteur des soins de santé de l'assurance maladie-invalidité, et que, par son arrêt n° 9/99 du 28 janvier 1999, elle a jugé qu'il n'est pas discriminatoire de mettre à charge des entreprises pharmaceutiques une cotisation représentant un pourcentage du chiffre d'affaires qu'elles réalisent sur la vente des médicaments qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité (n° 166/2009). La Cour estime enfin que les différences objectives qui existent entre les deux catégories de cotisations ne suffisent pas à justifier, par rapport à l'objectif poursuivi, que le paiement de la cotisation spéciale de sécurité sociale puisse être réclamé pendant le délai prescrit par le droit commun, alors que le recouvrement des cotisations ordinaires de sécurité sociale régularisées dues par les travailleurs indépendants en situation de début ou de reprise d'activité se prescrit par cinq ans : l'application de la prescription de droit commun à la première cotisation porte atteinte de manière disproportionnée aux droits des assurés sociaux qui en sont redevables en maintenant leur patrimoine dans l'insécurité pendant un grand nombre d'années, d'autant plus que cette cotisation n'a été établie qu'à titre exceptionnel pour faire face, en une période de crise économique, aux difficultés de financement que connaissait l'assurance-chômage (n° 104/2009 et 177/2009).

La Cour annule certaines dispositions de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discriminations. L'absence d'inscription de la conviction syndicale parmi les motifs de discrimination est notamment censurée. La Cour juge dans un premier temps qu'il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de lutter expressément avec le plus d'intensité contre les discriminations fondées sur des motifs qu'il considère comme étant les plus abjects. Elle estime également que l'absence précitée ne signifie pas que les victimes d'une discrimination fondée sur un tel motif soient privées de toute protection juridique. En effet, tout traitement inégal dans les rapports entre les citoyens auquel aucune justification ne peut être donnée constitue une discrimination et, dès lors, un comportement fautif qui peut donner lieu à une sanction civile, notamment à une indemnisation. La conviction syndicale est par ailleurs protégée par plusieurs dispositions législatives et de conventions collectives de travail. La Cour considère néanmoins que cette protection n'offre aucun équivalent aux mesures prévues par la loi de 2007. Une telle différence de traitement n'a pas de justification raisonnable (n° 64/2009, 122/2009 et 123/2009).

En matière de droit du travail, la Cour juge encore qu'il n'est pas justifié de traiter différemment, sur le plan du droit au congé parental à mi-temps pour une période de six mois, les travailleurs qui sont occupés à temps plein par le cumul de deux emplois à mi-temps auprès de deux employeurs et les travailleurs occupés à temps plein auprès d'un seul employeur (n° 63/2009). S'agissant d'une mesure d'assouplissement des règles relatives aux préavis des employés, elle juge que, bien qu'il soit généralement admis qu'une catégorie déterminée de travailleurs, portant au sein de l'entreprise des responsabilités plus lourdes et qui retrouvera plus difficilement un emploi équivalent du point de vue des conditions de travail et de la rémunération, peut prétendre à une meilleure protection de la stabilité de l'emploi, le législateur peut estimer, dans le cadre de sa politique de flexibilité, qu'un autre

objectif politique, à savoir la promotion de l'emploi, doit l'emporter sur la protection de la stabilité de l'emploi des employés dont la rémunération annuelle dépasse le montant indexé de 32.200 euros (n° 14/2009). La Cour rejette des recours dirigés contre la loi du 21 avril 2007 désignant les représentants des infirmiers à domicile à la commission de conventions infirmiers-organismes assureurs (n° 23/2009). À l'occasion d'un recours contre la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales de l'année 2008, elle décide que les droits conférés par celle-ci ne peuvent être considérés comme des « droits politiques » au sens de l'article 8 de la Constitution (n° 9/2009). Elle juge enfin qu'il n'existe aucune différence de traitement entre un travailleur, qui a droit, à charge de l'employeur, à des intérêts de retard calculés sur la totalité de sa rémunération brute, y compris la partie non exigible de celle-ci, à savoir les cotisations de sécurité sociale et le précompte professionnel, et d'autres créanciers, qui ont seulement droit aux intérêts de retard calculés sur la partie exigible de la dette. Le calcul des intérêts de retard est en effet fondé, pour les deux catégories de créanciers, sur le montant qui leur est dû (n° 86/2009).

3) Le droit pénal et la procédure pénale

En réponse à des questions préjudicielles posées par le Conseil d'État, la Cour juge que la privation de la dotation publique d'un parti politique en raison de son hostilité manifeste envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme ne viole pas les articles 10, 11, 13, 19 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec ses articles 146 et 160, avec les articles 6.1, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 14, 22 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (n° 195/2009).

Plusieurs arrêts concernent l'indemnité de procédure applicable dans le cadre du contentieux civil tranché porté devant le juge pénal. La Cour juge d'abord que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés en ce que la partie civile est uniquement condamnée au paiement de l'indemnité de procédure au prévenu acquitté ou à l'inculpé bénéficiant d'un non-lieu lorsqu'elle a elle-même mis l'action publique en mouvement et non pas lorsqu'elle a greffé son action sur l'action publique intentée par le ministère public ou lorsqu'une juridiction d'instruction a ordonné le renvoi du prévenu devant une juridiction de jugement. Elle juge aussi que la place particulière qu'occupe une partie civilement responsable dans un procès pénal n'apporte aucune justification raisonnable à l'exclusion de cette partie du bénéfice de l'indemnité de procédure à charge de la partie civile ayant lancé une citation directe et qui succombe, alors que la personne pour l'acte de laquelle cette partie est civilement responsable, à savoir le prévenu, peut prétendre à l'indemnité de procédure (n° 74/2009).

La Cour rejette divers recours en annulation de la loi anti-discrimination du 10 mai 2007, en refusant notamment de censurer le renversement de la charge de la preuve que celle-ci instaure ainsi que le droit d'action en justice octroyé à certaines associations et organisations particulières (n° 17/2009 et 39/2009).

Dans l'interprétation selon laquelle l'article 53, alinéa 1^{er}, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine fait interdiction absolue au condamné de pouvoir être représenté par son conseil, la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Il en est autrement dans l'interprétation selon laquelle la présence personnelle du condamné n'est exigée qu'à l'audience où le tribunal d'application des peines examine l'octroi d'une modalité d'exécution de la peine (n° 35/2009).

La Cour se prononce sur différents aspects des méthodes particulières de recherche. Celles-ci portent atteinte au droit à la vie privée ou à l'inviolabilité du domicile, atteinte qui doit rester limitée à ce qui est nécessaire pour lutter contre certaines formes de criminalité grave. Toute personne qui s'estime menacée par une telle ingérence doit, si elle en fait la demande, avoir accès à un juge qui puisse statuer sur le respect des prescriptions légales applicables en la matière et sur la question de savoir si de telles mesures sont nécessaires dans une société démocratique et sont raisonnablement proportionnées au but poursuivi. Non seulement l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais également les principes généraux du droit à un procès équitable et des droits de la défense doivent être respectés (n° 98/2009 et 196/2009). Le principe de proportionnalité signifie que la mesure employée doit être proportionnée à la gravité de l'infraction. La méthode choisie doit donc être en rapport avec l'objectif. Une restriction des libertés et droits individuels ne peut être tolérée qu'en cas d'atteinte grave à l'ordre public (n° 101/2009 et 150/2009). En n'accordant pas la possibilité aux parties de lever copie du dossier pénal qui est mis à leur disposition pendant quarante-huit heures, l'article 235^{ter}, § 2, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des parties, puisque l'article 127, § 2, du même Code leur permet de lever une copie du dossier lors du règlement de la procédure (n° 25/2009 et 45/2009).

Eu égard à l'objectif de la mesure en cause, qui est de soumettre les conducteurs ayant peu d'expérience de la circulation routière à un contrôle plus sévère que d'autres conducteurs, le choix du législateur consistant à exclure le pouvoir d'appréciation du juge à l'égard d'une catégorie déterminée de condamnés en matière de déchéance du droit de conduire ne conduit pas à une différence de traitement manifestement déraisonnable ou à une sanction pénale manifestement disproportionnée (n° 163/2009).

Dans le souci de garantir l'impartialité indispensable à la fonction de l'expert judiciaire et son indépendance vis-à-vis des parties en litige, le législateur a pu choisir, d'une part, de privilégier la consignation de la provision pour frais et honoraires auprès d'un tiers – le greffe ou un établissement de crédit –, dans le but d'éviter que l'expert ne s'adresse directement aux parties pour demander à recevoir un paiement pour ses travaux d'expertise – même s'il s'agit d'une provision dont le montant est fixé par le juge – et, d'autre part, d'assurer l'effectivité de ces règles spécifiques de paiement en prévoyant une sanction spécifique pour l'expert qui accepterait un paiement direct non autorisé d'une partie à la cause (n° 31/2009).

En matière d'amendes administratives, la Cour est saisie d'une question préjudicielle relative aux modalités d'individualisation de la peine prévues par la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière. Elle rappelle sa jurisprudence sur les limites de son contrôle de l'action du législateur dans le domaine des amendes administratives. Elle juge ensuite que la loi précitée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle fixe les minimums des amendes administratives à des montants très supérieurs à ceux des amendes pénales, sans permettre au juge de réduire les amendes administratives en dessous des minimums fixés par la loi (n° 42/2009).

4) Le droit civil

L'absence de régime transitoire entourant l'entrée en vigueur de la loi du 27 avril 2007 réformant le divorce suscite plusieurs arrêts (n° 100/2009, 115/2009 et 141/2009). Ainsi, la Cour juge que le législateur a pu légitimement vouloir respecter la façon dont les parties avaient réglé la question de la pension alimentaire

dans des conventions conclues sous le régime antérieur au nouvel article 301, § 7, du Code civil : ces parties pouvaient en effet légitimement présumer que, en l'absence de clause de révision, la convention alimentaire resterait celle convenue lors du divorce et ne pourrait être révisée. En n'appliquant pas à ces anciennes pensions alimentaires le régime de révisibilité qu'institue, pour les nouvelles pensions, l'article 301, § 7, en cause, le législateur, loin de porter atteinte aux attentes légitimes des parties, garantit au contraire le respect de celles-ci. Il résulte de ce qui précède que l'article 301, § 7, du Code civil, en ce qu'il ne s'applique pas aux personnes divorcées par consentement mutuel avant l'entrée en vigueur de cette disposition, n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 138/2009).

Une disposition qui prive l'ex-épouse de tous ses droits dans la communauté réduite aux acquêts si elle n'a pas accepté celle-ci dans un délai de trois mois et quarante jours, traite celle-ci différemment de l'ex-époux qui, sans avoir aucune démarche à accomplir, se trouve automatiquement investi de ses droits dans la communauté et pourra bénéficier de la totalité de celle-ci si l'ex-épouse n'a pas exercé son droit d'option dans le délai légal. Le souci de protection de l'épouse qui sous-tend cette différence de traitement ne se justifie plus depuis que le législateur a organisé une gestion égalitaire du patrimoine commun. La disposition en cause a des effets disproportionnés pour l'ex-épouse puisqu'elle peut aboutir à la priver de tous ses droits sur une communauté que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 14 juillet 1976, elle a géré à égalité avec son mari (n° 54/2009).

La Cour estime que l'article 488*bis*, *b*), § 2, alinéa 1^{er}, première phrase, du Code civil, qui interdit aux personnes pourvues d'un administrateur provisoire de disposer de leurs biens par testament sans autorisation préalable d'un juge, est raisonnablement proportionné à l'objectif d'intérêt général poursuivi, compte tenu de ce que la mesure ne fait pas peser sur les personnes concernées « une charge spéciale et exorbitante » au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (n° 147/2009).

Les frais d'assistance d'un avocat et les frais d'assistance d'un conseil technique sont des frais qui, bien qu'ils procèdent d'un rapport différent entre les parties, et bien que les premiers soient, depuis la loi du 21 avril 2007, soustraits au droit de la responsabilité tandis que les seconds demeurent totalement récupérables sur la base du droit de la responsabilité, doivent les uns et les autres être supportés par la partie perdante, de sorte que les catégories de personnes concernées sont suffisamment comparables. Les différences qui existent entre les avocats et les conseils techniques en ce qui concerne leur place dans le procès et la nature de leur intervention justifient cependant que le législateur n'ait pas étendu la réglementation spécifique qu'il a adoptée pour la répétibilité des frais et honoraires d'avocat à l'ensemble des autres conseils qui sont éventuellement susceptibles d'intervenir dans une procédure judiciaire (n° 15/2009).

En vertu de l'article 601*bis* du Code judiciaire, le tribunal de police connaît de toute demande relative à la réparation d'un dommage résultant d'un accident de la circulation. Même si l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle ne prévoit pas explicitement cette hypothèse, le tribunal de police siégeant en matière pénale peut, lorsque le prévenu est acquitté, allouer, en application de l'article 89, § 5, de la loi du 25 juin 1992, une indemnité de procédure à l'assureur qui intervient volontairement dans l'instance mue contre l'assuré, pour autant qu'il estime qu'il accorderait une telle indemnité à cette partie s'il siégeait en matière civile. Il découle de ce qui précède qu'il n'existe pas de différence de traitement entre un tel assureur et celui qui intervient volontairement devant une juridiction civile et obtient gain de cause (n° 110/2009).

5) *Le droit des étrangers*

L'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'admet pas que les demandeurs d'une protection subsidiaire qui invoquent leur état de santé puissent démontrer leur identité et leur nationalité autrement qu'en produisant un document d'identité, alors que les demandeurs d'une protection subsidiaire fondée sur d'autres motifs le peuvent (n° 193/2009).

Les apatrides reconnus et les réfugiés reconnus se trouvent dans des situations largement comparables, compte tenu non seulement de ce que prévoient les dispositions des Conventions de New York et de Genève, respectivement, mais aussi de ce qu'en leur accordant la reconnaissance en qualité, selon le cas, d'apatride ou de réfugié, l'autorité se reconnaît des devoirs vis-à-vis des intéressés. Lorsqu'il est constaté que l'apatride s'est vu reconnaître cette qualité parce qu'il a involontairement perdu sa nationalité et qu'il démontre qu'il ne peut obtenir un titre de séjour légal et durable dans un autre État avec lequel il aurait des liens, la situation dans laquelle il se trouve est de nature à porter une atteinte discriminatoire à ses droits fondamentaux. Il en résulte que la différence de traitement, en ce qui concerne le droit de séjour, entre l'apatride qui se trouve sur le territoire belge dans une telle situation – qui ne peut être admis au séjour ou à l'établissement – et le réfugié reconnu – qui est admis au séjour ou à l'établissement – n'est pas raisonnablement justifiée (n° 198/2009).

Il existe des différences objectives entre la situation des Belges qui sont exclus de la possibilité de les déchoir de la nationalité et la situation de ceux qui, ayant acquis la nationalité en application de l'article 12^{bis}, § 1^{er}, 1^o, du Code de la nationalité, peuvent subir cette déchéance. Les premiers se sont vu attribuer la nationalité belge automatiquement durant leur minorité, par les seules circonstances de leur naissance et par l'effet que la loi attache à celles-ci, sans qu'une demande n'ait dû être faite en vue de l'attribution de la nationalité, ni par leurs parents, ni par eux-mêmes. En revanche, les seconds n'ont acquis la nationalité belge qu'après l'âge de 18 ans, ils ont dû faire une demande à cette fin, et la nationalité ne leur a été octroyée qu'à l'issue d'une procédure comprenant une enquête portant sur l'existence éventuelle de faits personnels graves à leur charge, diligentée par le procureur du Roi. Ces différences justifient que la possibilité de déchéance soit exclue uniquement pour les Belges visés par l'article 23 du Code, à qui la nationalité belge a été automatiquement attribuée en raison des liens particulièrement forts qui les unissent à la communauté nationale et puisse par contre être appliquée aux Belges qui ont acquis la nationalité après 18 ans et qui ne peuvent justifier de liens aussi étroits et anciens avec la Belgique (n° 85/2009).

6) *Le droit fiscal*

L'article 173 de la Constitution délimite le champ d'application du principe du consentement démocratique à l'impôt, établi par les articles 170 et 171 de la Constitution. Il n'exclut pas qu'un impôt soit établi par le législateur au profit d'un organisme public chargé d'une mission d'intérêt général, distinct de la collectivité politique concernée, ni que cet organisme soit chargé de son recouvrement, dans le respect de ces deux dispositions (n° 6/2009).

La situation juridique d'un cohabitant marié ou ayant fait une déclaration de cohabitation légale diffère de celle d'un cohabitant qui n'est ni marié, ni cohabitant légal, tant en ce qui concerne ses obligations vis-à-vis de son cohabitant qu'en ce qui

concerne sa situation patrimoniale. Cette différence de traitement entre ces deux catégories de cohabitants manque cependant de pertinence lorsque l'objectif du législateur est d'influencer la volonté de réinsertion sur le marché du travail (n° 65/2009).

Le législateur décréteil peut vouloir protéger une forme de vie familiale, en l'occurrence le mariage, qui offre de meilleures chances de stabilité. Il n'est donc pas tenu d'accorder aux cohabitants les mêmes avantages fiscaux qu'aux couples mariés. Toutefois, dès lors que, comme il l'a fait par l'article 48 du Code des droits de succession, tel qu'il est applicable à la Région wallonne, le législateur décréteil a entendu traiter de la même manière, quant aux droits de succession, les cohabitants légaux et les couples mariés, il peut n'imposer qu'aux premiers une exigence de durée que si cette mesure est raisonnablement justifiée. Le risque de fraude – que la disposition entend éviter – n'est pas différent selon que les intéressés ont choisi de se marier ou de faire une déclaration de cohabitation légale. Il s'ensuit qu'en formulant à l'égard des cohabitants légaux une exigence de durée qui n'existe pas en ce qui concerne les époux, le législateur décréteil a créé une différence de traitement qui, au regard de la mesure considérée, n'est pas raisonnablement justifiée (n° 187/2009).

En revanche, dès lors que l'objectif du législateur était de ne pas aggraver la progressivité de l'impôt en raison du cumul du pécule de vacances anticipé calculé sur la base des prestations de l'année du départ avec le pécule de vacances ordinaire calculé sur la base des prestations de l'année antérieure, il est raisonnablement justifié de ne pas permettre à l'ouvrier de bénéficier du taux distinct prévu par le législateur à l'égard de l'employé. L'ouvrier se trouve, en effet, dans une situation objectivement différente de celle de l'employé dans la mesure où il ne cumule pas la perception des deux péculs de vacances pour lesquels le législateur a entendu éviter l'aggravation de la progressivité de l'impôt (n° 24/2009).

En ce qui concerne la différence de traitement fondée sur le contenu d'une convention internationale préventive de la double imposition (autorisation ou absence d'autorisation de percevoir la taxe communale additionnelle ou la taxe d'agglomération additionnelle), la Cour doit prendre en considération le fait que le législateur ne peut pas agir de manière unilatérale dans des matières transfrontalières. Le mode d'organisation différent du système fiscal dans les divers pays et les taux d'imposition distincts qui y sont applicables peuvent avoir pour conséquence que d'autres solutions soient choisies pour des situations qui, du point de vue de l'ordre juridique belge, sont analogues (n° 16/2009).

Lorsque le législateur prévoit un incitant fiscal à la cession d'actions, il peut limiter cette mesure de faveur, compte tenu des restrictions budgétaires et dans les limites de la réglementation européenne, à une catégorie de cessions qui ne risquent pas de menacer de manière sensible l'ancrage juridique et factuel de la société belge dont les actions sont cédées (n° 143/2009).

L'article 128, alinéa 1^{er}, 3^o, du Code des impôts sur les revenus 1992, tel qu'il était applicable à l'exercice d'imposition 1998, n'est pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination en ce que, dans cette disposition, les personnes mariées sont considérées non comme des conjoints mais comme des isolés pour l'année de la dissolution du mariage, avec pour conséquence que le seul moment du décès déterminera si le conjoint survivant et la succession du *de cujus* subiront ou non une imposition plus lourde (n° 148/2009).

L'absence de tout délai d'imposition a pour effet que le principe de la sécurité juridique est violé, puisque le contribuable demeure indéfiniment dans l'incertitude en ce qui concerne l'exercice d'imposition concerné, sans disposer de la possibilité de faire accélérer la procédure (n° 158/2009).

En limitant dans tous les cas de partage total de l'avoir social le montant des moins-values déductibles sur actions ou parts « à concurrence de la perte du capital libéré représenté par ces actions ou parts », le législateur a fixé, pour toutes les sociétés actionnaires, une limite déterminable de manière certaine sur le plan comptable et fiscal, ce qui permet d'éviter des pratiques abusives, ainsi que des difficultés d'évaluation du montant déductible des moins-values sur actions. Il n'apparaît pas déraisonnable que le législateur refuse de prendre en considération le risque financier, lié aux spéculations inhérentes au marché boursier, que certaines sociétés acceptent de prendre en investissant dans des actions (n° 161/2009).

Il n'est pas manifestement déraisonnable que, lors de la détermination du prix d'acquisition, il ne soit pas tenu compte des travaux qui ont été effectués par un entrepreneur non enregistré. Il n'est pas davantage déraisonnable que le contribuable ne puisse pas porter en compte le coût des matériaux de construction qu'il a lui-même achetés. On évite ainsi que ces matériaux de construction ne soient utilisés par un entrepreneur qui n'émettrait pas de facture pour ces travaux (n° 183/2009).

En confirmant les taxes additionnelles communales, le législateur entend éviter que de nombreuses communes ne se trouvent dans une situation financière délicate mettant en péril leur trésorerie et leur capacité à assurer la continuité de leur fonctionnement, en raison de l'obligation de rembourser les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques jugées illégales. Il vise aussi à empêcher l'apparition, dans les communes concernées, de situations discriminatoires préjudiciables aux contribuables qui n'ont pas ou n'auront pu effectuer les démarches nécessaires en vue d'obtenir l'annulation de leur cotisation relative à une telle taxe communale additionnelle, mais qui, à l'instar des contribuables qui ont ou auront pu bénéficier du remboursement de cette cotisation à la suite de son annulation, seront aussi tenus de supporter le poids d'une éventuelle augmentation ultérieure de ladite taxe, destinée à compenser la perte de recettes due audit remboursement, voire les conséquences d'une réduction des dépenses publiques de la commune. Le législateur ne modifie pas le taux des taxes additionnelles qu'il confirme. L'effet rétroactif de cette intervention est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, repose sur des circonstances exceptionnelles et répond à des motifs impérieux d'intérêt général⁷⁶.

De ce que l'ensemble du patrimoine d'un contribuable soumis à l'impôt des sociétés forme une masse unique affectée à l'activité de la société, il suit que c'est le montant total de ses bénéfices qui constitue la base de l'impôt. Il ne se déduit cependant ni de cette circonstance ni de ce que la société est une personne morale constituée en vue d'une activité lucrative que le montant de toutes ses dépenses peut être déduit de celui de ses bénéfices. En effet, l'article 49 du CIR 1992 subordonne la déductibilité à la condition que les frais qu'il vise soient faits ou supportés en vue d'acquérir ou de conserver des revenus imposables (n° 191/2009).

Le législateur a pu légitimement considérer que par souci d'une saine gestion administrative, il s'imposait de lier la perception de la taxe d'immatriculation non à l'initiative ou à l'appréciation du contribuable mais à un événement qui peut être établi avec certitude et dont le contribuable connaît les conséquences fiscales (n° 19/2009).

Il n'est pas raisonnablement justifié d'autoriser la compensation d'une dette fiscale avec une créance fiscale dont le curateur devient titulaire en raison d'une opération qu'il a l'obligation d'accomplir en vertu des articles 38 et 40 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites (n° 55/2009).

76 N° 186/2009. V. aussi n° 199/2009.

L'amende fiscale pour omission visée à l'article 126 du Code des droits de succession a pour objet de prévenir et de sanctionner les infractions commises par tous les héritiers, légataires ou donataires, sans distinction aucune, qui ne respectent pas l'obligation de déclaration prévue par cette disposition. Elle a un caractère essentiellement répressif et est donc pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ceci n'a pas pour conséquence que cette amende serait de nature pénale dans la législation belge. Il résulte toutefois de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des garanties qui découlent des principes généraux du droit pénal, également applicables aux amendes administratives à caractère répressif prédominant, que les principes fondamentaux de la personnalité des peines et de la présomption d'innocence doivent être respectés. En ce que l'article 132 du Code des droits de succession dispose qu'en cas de décès d'une personne qui a encouru une amende proportionnelle, l'héritier, le légataire ou le donataire de cette personne est tenu de s'acquitter, au moins partiellement, de cette amende, cette disposition porte atteinte, de manière discriminatoire, au préjudice de la catégorie précitée de personnes, aux principes fondamentaux précités (n° 119/2009).

En revanche, l'obligation solidaire prévue par l'article 73^{sexies} du Code de la taxe sur la valeur ajoutée n'est pas une sanction pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les litiges qui découleraient du droit de recours du coauteur ou du complice condamné à la solidarité contre les autres condamnés doivent cependant faire l'objet d'un contrôle de pleine juridiction par le juge compétent⁷⁷.

En accordant un régime fiscal favorable, en matière de taxe sur la valeur ajoutée, de taxe de circulation et de taxe de mise en circulation, aux personnes frappées de cécité complète, de paralysie entière des membres supérieurs ou ayant subi l'amputation de ces membres, et aux personnes atteintes d'une invalidité permanente découlant directement des membres inférieurs et occasionnant un taux de 50 % au moins, le législateur a voulu offrir à une catégorie de personnes atteintes d'un handicap grave un incitant destiné à remédier à leur mobilité réduite et ainsi augmenter leur autonomie. Il est indéniable qu'il existe encore d'autres catégories de personnes à la mobilité réduite et à l'autonomie limitée, mais lorsque le législateur prévoit un incitant fiscal, il peut limiter cette mesure de faveur, compte tenu des contraintes budgétaires et de la réglementation européenne, à une catégorie de personnes atteintes d'un handicap grave et pour lesquelles il estime que cette mesure est la plus nécessaire (n° 145/2009).

Dans l'interprétation du juge *a quo*, selon laquelle les maisons de soins psychiatriques n'entreraient pas en ligne de compte en vue de bénéficier du taux réduit de TVA de 6 p.c. pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 1997, la mesure se fonde sur un critère qui est sans rapport avec l'objectif du taux réduit de TVA de 6 % prévu pour le logement social, qui est d'encourager l'accueil désintéressé de personnes ayant besoin d'aide en favorisant fiscalement les biens immobiliers utilisés à cette fin (n° 169/2009).

Lorsqu'une imposition fiscale est établie à charge d'une société faillie, il peut en principe être raisonnablement justifié que le droit de réclamation visé à l'article 366 du CIR 1992 revienne au curateur de cette société, étant donné qu'à partir du jour du jugement déclaratif de la faillite, le failli est dessaisi de l'administration de tous ses biens. Toutefois, cette disposition a des effets disproportionnés pour les personnes à l'égard desquelles l'imposition n'a pas été établie nominativement mais

77 N° 99/2009, 105/2009, 117/2009 et 159/2009.

qui, comme en l'espèce, sont tenues solidairement au paiement des impôts éludés en vertu de l'article 458 du CIR 1992 (n° 112/2009).

Le législateur décréteil peut prévoir que le délai d'un mois dans lequel un recours administratif doit être introduit est prévu « sous peine de déchéance », cette mention ne modifiant en rien la situation juridique des contribuables puisque la fixation d'un délai dans lequel un recours administratif organisé contre une cotisation fiscale doit être introduit est, de par sa nature, une exigence dont le non-respect entraîne l'irrecevabilité de la réclamation. Le législateur décréteil peut également décider qu'à l'avenir les recours doivent être introduits par lettre recommandée mais rien ne justifie que cette exigence s'applique avec effet rétroactif. Enfin, rien ne peut justifier, ni pour le passé ni pour l'avenir, que le délai d'un mois commence à courir à partir de la « date d'envoi de l'imposition », une telle disposition restreignant de manière disproportionnée les droits de défense du contribuable (n° 178/2009).

7) Le droit judiciaire

Le privilège de juridiction applicable aux magistrats et à certains autres titulaires de fonctions publiques a été instauré en vue de garantir, à l'égard de ces personnes, une administration de la justice impartiale et sereine. Les règles relatives au privilège de juridiction ont été instaurées pour des motifs d'intérêt général et non dans l'intérêt personnel des personnes auxquelles le régime est applicable. Ces règles sont d'ordre public, de sorte que ces personnes ne peuvent y renoncer, même si elles estiment que l'application des règles ordinaires de la procédure pénale leur est plus favorable. En la matière, le législateur a pu tenir compte de ce que les conseillers sociaux exercent, à titre principal, une profession qui est étrangère à l'administration de la justice. Il existe donc entre les conseillers à la cour du travail et les conseillers sociaux des différences telles qu'elles justifient qu'ils soient traités différemment quant au privilège de juridiction (n° 44/2009).

Même si l'article 608 du Code judiciaire donnait compétence à la Cour de cassation pour connaître d'un pourvoi contre une décision du procureur du Roi prise à l'égard d'un magistrat du ministère public, la Cour de cassation ne pourrait, en raison de la portée limitée d'un pourvoi en cassation, examiner les faits dont il serait déduit que la décision d'un procureur du Roi concernant les missions confiées à un magistrat du ministère public constitue une sanction disciplinaire déguisée. L'absence de tout recours utile contre cette décision n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution mais cette discrimination n'a son siège ni dans l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ni dans les articles 608, 610 et 1088 du Code judiciaire. Elle provient de ce qu'aucune disposition du Code judiciaire ne permet d'exercer un recours. Il appartient au législateur d'apprécier à quel type de recours doit donner lieu la décision d'un procureur du Roi concernant les missions d'un magistrat du ministère public qui pourrait constituer une sanction disciplinaire déguisée et d'organiser ce recours au sein de l'ordre judiciaire (n° 27/2009).

Il est justifié de limiter l'octroi d'une prime linguistique aux magistrats qui exercent ou remplissent réellement une fonction au sein de juridictions dans lesquelles il existe un besoin de magistrats pour des emplois réservés à des candidats bilingues. Le législateur a pu légitimement considérer que compte tenu de moyens budgétaires limités, il n'y avait pas lieu d'étendre le champ d'application de cette prime au-delà de cette hypothèse. Il est vrai que l'article 10, § 3, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs impose le bilinguisme pour exercer la fonction de président de la

Commission des jeux de hasard. Il relève toutefois du pouvoir d'appréciation du législateur de décider si les candidatures à pareille fonction ou à l'exercice de cette fonction doivent également être stimulées par l'octroi d'un tel avantage financier (n° 108/2009 et 149/2009).

La question de la répétibilité des honoraires d'avocat et de l'indemnité de procédure retient encore l'attention de la Cour dans plusieurs arrêts ⁷⁸.

Elle considère ainsi que la différence de traitement en la matière entre les personnes dont la défense est assurée par un avocat ou un délégué syndical n'est pas déraisonnable (n° 73/2009). Par ailleurs, elle juge que dès lors que le Tribunal de police considère que, s'il siégeait en matière civile, il pourrait condamner *in solidum* le prévenu et son assureur à des dommages et intérêts ainsi qu'à l'indemnité de procédure prévue par l'article 1022 du Code judiciaire, il peut, lorsqu'il statue sur l'action civile alors qu'il siège en matière pénale, prononcer les mêmes condamnations, en application de l'article 89, § 5, de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, même si l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle n'a pas prévu explicitement cette hypothèse (n° 70/2009).

Il est encore justifié que la partie civile ne soit condamnée à payer l'indemnité de procédure au prévenu acquitté ou à l'inculpé bénéficiant d'un non-lieu que quand c'est elle qui a mis l'action publique en mouvement, et non quand elle a greffé son action sur une action publique intentée par le ministère public, ou quand une juridiction d'instruction a ordonné le renvoi du prévenu devant une juridiction de jugement ou encore quand le prévenu a comparu volontairement ⁷⁹. De même, il existe entre la partie civile et le fonctionnaire délégué une différence essentielle en ce que la première poursuit la réparation de son dommage propre, alors que le second agit pour la sauvegarde de l'intérêt général. En raison de la mission dévolue au fonctionnaire délégué, qui s'apparente à celle du ministère public, le législateur a pu raisonnablement considérer qu'il ne convenait pas d'étendre en sa faveur le système de la répétibilité qu'il a expressément voulu limité, en matière pénale, aux relations entre le prévenu et la partie civile (n° 135/2009).

La différence de traitement entre, d'une part, un avocat, qui assiste et représente en droit une partie au procès, et, d'autre part, un curateur, qui, en sa qualité de mandataire judiciaire, représente la masse faillie et intervient en faveur des intérêts de l'ensemble des créanciers comme de ceux du failli, est objectivement et raisonnablement justifiée. Le législateur a donc pu estimer qu'une indemnité de procédure n'est pas due à la masse faillie lorsqu'un curateur conteste une créance déclarée et obtient gain de cause ⁸⁰.

Les experts et conseils techniques qui assistent une partie à un procès se trouvent, au regard de la législation en cause, dans une situation essentiellement différente de celle des avocats qui assistent les parties et les représentent en justice. Alors que l'intervention d'un avocat est pratiquement toujours indispensable dans le cadre d'une procédure judiciaire, le recours à un conseil technique est moins fréquent. De même, l'intervention de l'avocat est généralement poursuivie tout au long de la procédure, ce qui crée entre lui et son client un rapport spécifique, alors que celle du conseil technique est généralement ponctuelle, lorsqu'il est appelé à donner un avis sur un aspect précis et limité du litige. Dès lors que le choix du législateur de régler la matière en fixant des montants forfaitaires qui peuvent être mis à charge de la partie succombante est raisonnablement justifié, les différences qui existent entre les avocats et les conseils techniques en ce qui concerne leur place

78 V., de surcroît, n° 118/2009, cité *infra*.

79 N° 28/2009. V. aussi, sur les dispositions transitoires, n° 21/2009 et 72/2009.

80 N° 46/2009. V. aussi n° 112/2009, cité *supra*.

dans le procès et la nature de leur intervention justifient que le législateur n'ait pas étendu la réglementation spécifique qu'il a adoptée pour la répétibilité des frais et honoraires d'avocat à l'ensemble des autres conseils qui sont éventuellement susceptibles d'intervenir dans une procédure judiciaire (n° 15/2009).

Le législateur pouvait aussi limiter le champ d'application de l'article 1017, alinéa 2, du Code judiciaire aux demandes introduites contre une autorité ou un organisme tenu d'appliquer les lois et règlements prévus aux articles 579, 6°, 580, 581 et 582, 1° et 2°, du Code judiciaire. En effet, si les dépens sont automatiquement mis à charge d'une autre partie que celles-là, il pourrait en résulter une rupture de l'équilibre entre les parties devant le juge (n° 200/2009).

En ce qu'il peut aboutir à faire déclarer irrecevable l'appel introduit par un assuré social, l'article 1057 du Code judiciaire a des effets disproportionnés. Dans la mesure où, dans de telles circonstances, ni l'article 792, alinéa 3, ni aucune autre disposition du Code judiciaire ne prévoient l'obligation d'indiquer, dans la lettre accompagnant la notification du jugement, les conditions de forme auxquelles doit satisfaire l'acte d'appel, la personne qui introduit un appel dans ces circonstances est, sans justification, traitée de la même manière que celle qui, dès le début de la procédure, a dû satisfaire aux exigences de forme mentionnées à l'article 1034^{ter} du Code judiciaire ⁸¹.

Les faits allégués par la personne qui s'estime victime d'une discrimination, par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ou par l'un des groupements d'intérêts ne bénéficient pas par eux-mêmes d'une force probante particulière. Le juge doit apprécier, conformément au droit commun, l'exactitude des éléments qui lui seront soumis. En outre, le renversement de la charge de la preuve ne concerne pas le fait punissable lui-même, mais la nature discriminatoire du comportement. Dans l'hypothèse où le renversement de la charge de la preuve, appliqué dans une affaire civile, pourrait influencer ultérieurement la preuve dans une affaire pénale, le juge pénal serait néanmoins tenu d'apprécier concrètement les éléments de preuve et de respecter la présomption d'innocence du prévenu. Eu égard aux conditions auxquelles la mesure attaquée s'applique, cette mesure n'est pas sans justification ⁸².

Le législateur, qui a élaboré au chapitre VI de la loi sur la protection de la rémunération un système qui protège efficacement tant les intérêts des débiteurs que ceux des créanciers, pouvait, sans violer le principe d'égalité, décider que les jugements rendus dans ce cadre par le juge de paix ne devaient pas être susceptibles d'appel (n° 18/2009).

Interprétée en ce sens que, dès lors qu'une procédure de divorce a été introduite avant son entrée en vigueur, les anciennes dispositions du Code civil restent applicables à l'ensemble de cette procédure, en ce compris la demande reconventionnelle introduite après son entrée en vigueur, la loi du 27 avril 2007 réformant le divorce ne créerait aucune différence de traitement puisque les deux époux seraient jugés, tant en ce qui concerne leur divorce que pour ce qui est de leur droit à une pension alimentaire, en faisant application des anciens articles du Code civil. Dans l'interprétation du juge *a quo*, aucune justification raisonnable ne peut en revanche être donnée à la différence de traitement créée par l'article précité. En effet, la situation à l'origine des demandes portées devant le juge étant la même – à savoir la désunion de deux époux qui souhaitent obtenir le divorce –, elle n'est pas de nature à justifier que lui soient appliqués deux régimes juridiques qui sont différents

81 N° 51/2009. V. égal., en ce qui concerne la procédure pour les dégâts dus aux gros gibiers, n° 43/2009.

82 N° 40/2009. V. aussi n° 17/2009 et 39/2009.

tant du point de vue des conditions d'obtention du divorce que de celui de l'obtention d'une pension alimentaire (n° 100/2009).

Les situations juridiques d'un cohabitant marié, d'un cohabitant ayant fait une déclaration de cohabitation légale et d'un cohabitant qui n'est ni marié, ni cohabitant légal sont différentes, tant en ce qui concerne ses obligations vis-à-vis de son cohabitant qu'en ce qui concerne sa situation patrimoniale. Ces différences peuvent, lorsqu'elles sont en rapport avec le but de la mesure, justifier une différence de traitement entre ces trois catégories de cohabitants. En l'espèce, la différence de traitement entre ces catégories de cohabitants n'est toutefois pas raisonnablement justifiée. En effet, le souci d'éviter une relation perturbée entre cohabitants à la suite d'un litige survenu entre eux s'applique quel que soit le mode de cohabitation (n° 181/2009).

Les justiciables qui ont obtenu la condamnation du centre public d'action sociale à leur servir, selon le cas, un revenu d'intégration ou une aide sociale, se trouvent dans une situation de nécessité constatée par la décision du tribunal du travail qui reconnaît précisément leur besoin des allocations en cause pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine. Le secours qui doit leur être accordé revêt donc, par définition, un caractère vital et urgent. La créance dont ils sont titulaires ne diffère dès lors pas des créances de caractère alimentaire. En conséquence, il n'est pas justifié de traiter les créanciers de façon différente, en ce qui concerne la possibilité offerte au débiteur des sommes qui leurs sont dues de les cantonner dans l'attente de la décision rendue sur le recours, selon que leur créance revêt un « caractère alimentaire » ou qu'elle est constituée d'allocations d'aide sociale ou d'un revenu d'intégration sociale (n° 197/2009).

L'article 50, § 1^{er}, c), de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, tel qu'il a été remplacé par l'article 27 de la loi du 4 mai 1999, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, s'il est interprété en ce sens qu'il implique, pour une société unipersonnelle dans le cadre de laquelle un notaire exerce sa charge, l'interdiction de posséder des biens immobiliers, alors que cette même interdiction n'existe pas pour les notaires qui n'exercent pas leur charge dans le cadre d'une société (n° 164/2009).

8) Le droit public et administratif

Le législateur peut raisonnablement estimer que les autorités communales ne sauraient être tenues d'assurer à leurs règlements et à leurs ordonnances une publicité équivalente à celle prévue pour les dispositions intéressant l'ensemble des habitants du Royaume, ces ordonnances et règlements ne présentant normalement qu'un intérêt local. Toutefois, lorsque ces règlements et ordonnances règlent une matière qui ne se limite pas à l'intérêt de la commune concernée mais a également une influence sur des tiers qui n'ont, en principe, pas d'intérêt direct dans cette commune, une publication par affichage telle qu'elle est prévue par les articles 112 et 114 de la Nouvelle loi communale impose un devoir de vigilance rigoureux qui est disproportionné (n° 71/2009).

Compte tenu de ce que l'objectif poursuivi par la procédure de filtrage dans le cadre de la cassation administrative est de nature à contribuer à une bonne administration de la justice et de ce que le refus d'admission n'est permis que lorsqu'un examen préalable fait apparaître que le recours n'a aucune chance d'être accueilli, le législateur a pu prévoir des règles de procédure spécifiques qui diffèrent de celles de la demande de suspension ou du recours en annulation (n° 1/2009, 36/2009 et 67/2009).

La différence entre les recours dont disposent, d'une part, les membres du personnel des cours et tribunaux, et, d'autre part, les personnes inscrites sur une liste de traducteurs jurés – seuls les premiers pouvant agir devant le Conseil d'État – correspond à la situation juridique différente dans laquelle se trouvent les uns et les autres. Cette différence de traitement est raisonnablement justifiée par la nature différente du lien juridique qui unit les deux catégories de personnes au pouvoir judiciaire (n° 106/2009) Il en va de même de l'absence de recours devant le Conseil d'État ouvert aux candidats à une fonction dans la magistrature contre les décisions prises à leur égard par le Conseil supérieur de la Justice, alors que les autres candidats à une fonction publique disposent d'un tel recours contre les décisions prises à leur égard par le Selor. Il s'agit en effet de situations qui ne sont pas comparables (n° 136/2009).

La Cour se prononce également sur l'absence de mécanisme de répétibilité dans le contentieux de l'annulation devant le Conseil d'État. La personne qui a obtenu gain de cause devant le Conseil d'État peut saisir le juge judiciaire sur la base de l'article 1382 du Code civil, plaider que l'illégalité qu'il a fait censurer par le Conseil d'État constitue une faute et faire valoir que son dommage consiste notamment à avoir dû faire appel à un avocat. La différence de traitement n'est donc pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, elle concerne une situation au sujet de laquelle il ne peut être reproché au législateur de ne pas l'avoir réglée en même temps qu'il adoptait la loi du 21 avril 2007, dès lors que, par l'application combinée, devant le juge judiciaire, des articles 1382 du Code civil et 1022 du Code judiciaire, cette différence de traitement a des effets qui ne peuvent être considérés comme disproportionnés (n° 118/2009).

Les affaires visées par l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques ne sont plus portées devant la chambre bilingue mais devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif. Cette modification entoure la procédure en cause de plus de garanties. L'assemblée générale de la section du contentieux administratif répond aussi mieux à la circonstance qu'il s'agit d'une matière concernant le fonctionnement de l'État fédéral par excellence. Le fait que les membres de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif ne connaîtraient pas tous la langue du parti politique concerné ne viole pas le droit de ce dernier à un juge indépendant et impartial, puisque les membres qui maîtriseraient insuffisamment la langue de la procédure peuvent demander une traduction. Quant à la suppression du pourvoi devant la Cour de cassation, la mesure est justifiée puisque le législateur vise à harmoniser, sur ce point, la procédure applicable en vertu de la disposition en cause et les autres procédures devant le Conseil d'État dans lesquelles celui-ci exerce également un contrôle de pleine juridiction (n° 195/2009).

Eu égard à l'importance des missions d'intérêt général dont est chargée l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire ainsi qu'à la circonstance que son financement était principalement assuré par la perception des redevances créées par l'arrêté royal du 24 août 2001, le législateur a pu estimer qu'il était indispensable d'assurer le financement de l'Agence pour la période concernée par l'arrêt d'annulation du Conseil d'État. Il peut être admis que la nécessité d'assurer ce financement constitue un motif impérieux d'intérêt général justifiant la rétroactivité de l'intervention législative même si celle-ci peut avoir une incidence sur des procédures judiciaires en cours ⁸³.

83 N° 6/2009. V. aussi n° 186/2009 et 199/2009 précités.

Avant les arrêts de la Cour de cassation du 16 février 2006, la question de savoir si la prescription du droit à demander des dommages et intérêts devant un tribunal civil fondé sur un acte illicite des autorités était interrompue par un recours en annulation devant le Conseil d'État était controversée en doctrine et en jurisprudence. Cette insécurité juridique constitue une circonstance particulière qui peut justifier en l'espèce la rétroactivité du nouveau régime – limité aux « affaires pendantes » et aux « affaires dans lesquelles le Conseil d'État a rendu un arrêt d'annulation moins de 5 ans avant l'entrée en vigueur du nouveau régime » – (n° 202/2009).

Il découle de l'article 4 de la loi du 25 juillet 2008 modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'État en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'État que la loi n'est pas applicable lorsqu'une décision judiciaire devenue définitive a déclaré prescrite l'action en dommages et intérêts. La différence de traitement qui découle de cette disposition est raisonnablement justifiée eu égard au principe fondamental de notre ordre juridique selon lequel les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours (n° 151/2009).

Le législateur décentral de la Communauté française traite différemment les deux chaînes de service public de la Communauté flamande sous l'angle des obligations de retransmission de leurs émissions par les distributeurs. Ces derniers, en effet, sont tenus de retransmettre les émissions des deux chaînes de la VRT alors que les autres chaînes privées établies en Communauté française ou les chaînes publiques ou privées étrangères qui désirent diffuser leurs émissions en Communauté française doivent obtenir du Gouvernement de la Communauté française une autorisation qui est toujours révocable. Les travaux préparatoires de la disposition en cause montrent que l'obligation de *must carry* résulte d'un accord implicite entre la Communauté française et la Communauté flamande, cette dernière ayant prévu une obligation de *must carry* similaire en faveur des chaînes de service public de la Communauté française. L'obligation ainsi faite aux distributeurs de diffuser tant les émissions des chaînes de service public de la Communauté française sur le territoire de la Communauté flamande que les émissions des chaînes de service public de la Communauté flamande sur le territoire de la Communauté française permet aux francophones ou aux néerlandophones qui se trouvent sur le territoire de l'autre communauté d'accéder de manière aisée aux chaînes de télévision publiques de leur communauté. Elle s'inscrit aussi dans un ensemble de mesures favorisant une meilleure connaissance de ces deux communautés par l'apprentissage de leurs cultures réciproques. Quant à la différence de traitement qui est faite entre les chaînes publiques et les chaînes privées, celle-ci se justifie par la mission spécifique d'intérêt général des chaînes de télévision publiques (n° 140/2009).

L'existence d'un statut distinct pour le personnel du cadre opérationnel, d'une part, et du cadre administratif et logistique, d'autre part, de la police intégrée, structurée à deux niveaux – ce qui, eu égard à la nature différente des missions des catégories de personnel concernées, n'est pas en soi dénué de justification raisonnable –, ne permet pas de déduire que le législateur aurait dispensé le Roi de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination lors de la fixation des modalités du statut des deux cadres. En effet, lorsque le législateur délègue, il faut supposer – sauf indications contraires – qu'il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution (n° 82/2009).

Compte tenu des précisions qu'il fournissait quant au principe de répartition des voix au sein du collège de police, le législateur pouvait, dans une matière complexe, sans violer le principe de légalité prévu à l'article 184 de la Constitution,

attribuer au Roi la compétence technique de définir les modalités particulières servant à mettre en œuvre le principe défini par le législateur lui-même. Sans doute le principe retenu par le législateur peut-il avoir pour conséquence de désavantager certaines communes lorsqu'elles sont associées, au sein d'une même zone de police, avec une commune de grande importance. Néanmoins, le législateur a pu raisonnablement autoriser le Roi à procéder à de tels regroupements lorsque les critères d'efficacité policière l'imposaient (n° 7/2009).

La détermination des taux et des règles d'octroi d'avantages pécuniaires relève de la réglementation des droits et obligations des militaires et, partant, du champ d'application de l'article 182 de la Constitution. Il peut être admis qu'il n'est pas contraire à l'article 182 de la Constitution, en particulier eu égard à la nature de la matière concernée, de laisser au Roi ou à une autre autorité le soin de la mise en œuvre plus complète d'un régime d'allocations, compte tenu de ce qu'une telle réglementation, détaillée, doit pouvoir être adaptée de manière souple aux nécessités pratiques. Toutefois, en s'abstenant de déterminer les qualifications sur la base desquelles l'allocation peut être octroyée et en permettant au Roi d'habiliter, sans limite, le ministre à exercer l'habilitation qui Lui a été conférée par le législateur, ce dernier porte une atteinte discriminatoire aux droits garantis par l'article 182 de la Constitution (n° 184/2009).

9) Le droit économique

Les différences de traitement entre les marchands de chiens et de chats et les marchands d'autres animaux et entre les premiers cités et les exploitants d'élevages de chiens et de chats reposent sur des critères objectifs qui sont raisonnables, eu égard au but du législateur d'améliorer le processus de socialisation des chiens et des chats et de contrer les achats impulsifs. La mesure n'entraîne aucune restriction disproportionnée de la liberté de commerce (n° 53/2009).

L'interdiction de principe de reproduire des œuvres intégralement est dictée par le souci d'éviter qu'il soit porté atteinte à l'exploitation normale de ces œuvres, ce qui constitue par ailleurs l'un des critères au regard desquels il convient d'exercer un contrôle, selon des normes internationales, lors de l'introduction d'exceptions au droit d'auteur. Étant donné que l'exploitation normale d'« articles » et d'« œuvres plastiques » diffère de celle d'autres œuvres qui sont fixées sur un support graphique ou analogue, comme les livres, le législateur a raisonnablement pu considérer que la reproduction intégrale de ces œuvres, à des fins d'illustration d'un enseignement, ne fait en principe pas obstacle à son exploitation normale ⁸⁴.

La différence de traitement entre les personnes qui font appel à un entrepreneur qui n'est pas enregistré et celles qui font appel à un entrepreneur enregistré se fonde sur un critère objectif, à savoir le fait de faire appel à un entrepreneur enregistré ou non. Ce critère de distinction est pertinent par rapport au but de la mesure. Le système de l'enregistrement est en effet un moyen adéquat de déterminer la fiabilité d'un entrepreneur : il incite des personnes qui veulent contracter avec un entrepreneur à s'assurer préalablement que celui-ci est enregistré. Compte tenu de l'objectif du législateur et de ce que celui-ci peut prendre les mesures propres à prévenir la fraude dans les secteurs où il a constaté que cette fraude est considérable, il n'est pas disproportionné d'assortir le régime de l'enregistrement des entrepreneurs de dispositions telles que les cocontractants sachent, s'ils souhaitent s'entendre avec un entrepreneur qui ne serait pas enregistré, qu'ils risquent d'être partiellement tenus au paiement des dettes fiscales et des cotisations

84 N° 69/2009 et 127/2009. *Adde* : n° 182/2009 précité.

sociales dont cet entrepreneur serait redevable. L'on vise ainsi à ce que nul n'ait intérêt à recourir aux services d'entrepreneurs non enregistrés (n° 56/2009).

10) Le droit de l'environnement

Il n'est pas déraisonnable de ne pas exiger d'avis (conforme) du Conseil supérieur de la politique de réparation quant à la décision de l'inspecteur urbaniste de réclamer une astreinte. Une telle action n'est que l'éventuelle conséquence de la non-exécution volontaire d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée, liée à la compétence du juge de renforcer la condamnation par une astreinte. En outre, en vertu de l'article 1385^{quinquies} du Code judiciaire, le juge qui a ordonné l'astreinte peut, à la demande de la personne condamnée et sans limitation dans le temps, en prononcer la suppression, en suspendre le cours durant le délai qu'il indique ou la réduire si l'intéressé est dans l'impossibilité définitive ou temporaire, totale ou partielle, de satisfaire à la condamnation principale (n° 5/2009).

L'expression « doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage », utilisée à l'article 111 du CWATUP, vise aussi bien les sites bâtis que les sites non bâtis. Par conséquent, en ce qui concerne les sites qu'il oblige à prendre en considération lors de l'octroi d'une dérogation au plan de secteur, le législateur ne crée de différence ni par rapport aux situations visées par les articles 110 et 112 du CWATUP, ni par rapport à la législation antérieure. En revanche, la formulation de la condition, en ce qu'elle prévoit qu'une dérogation peut être accordée si la construction projetée, soit respecte, soit structure, soit recompose les lignes de force du paysage, diffère de celle qui limite l'octroi de la dérogation aux constructions qui s'intègrent au site. Il ne peut être exclu que cette formulation de la condition ait pour effet d'étendre les possibilités de dérogation à des constructions qui ont un effet plus dynamique sur la composition du paysage que les constructions qui doivent s'y intégrer. Il n'en découle pas pour autant que cette formulation garantirait une protection sensiblement moindre en matière d'environnement que la formulation qui fait référence à l'intégration au site. En effet, les deux formulations de la condition laissent à l'autorité, de manière similaire, un pouvoir d'appréciation important, mais elles l'obligent de manière équivalente à motiver spécialement sa décision sur ce point. Le contrôle exercé par le Conseil d'État porte notamment sur cette condition de motivation du permis dérogatoire, et il n'y a pas de raison de considérer qu'il pourrait être moins sévère dans le premier cas que dans le second. En outre, l'article 114 du CWATUP, qui précise que les permis dérogatoires ne peuvent être délivrés qu'à titre exceptionnel, n'est pas modifié, de sorte que la pratique administrative et le contrôle juridictionnel qui s'exerce à son endroit demeurent inchangés (n° 114/2009).

Il appartient au législateur décréteil de prendre les mesures nécessaires en vue de la conservation des richesses naturelles et paysagères. Celui-ci pouvait limiter le subventionnement de l'acquisition de zones aux acquisitions destinées à la création de réserves naturelles agréées. Si cette acquisition a une incidence sur l'affectation spatiale des biens immobiliers acquis, cette conséquence n'est inconnue ni du propriétaire-vendeur, qui doit donner son consentement à l'acquisition, ni, a fortiori, de l'acheteur, qui souhaite recourir à la possibilité de subventionnement de son acquisition (n° 90/2009).

À supposer que le législateur décréteil traite de manière identique, en ce qui concerne l'interdiction de chasser sur un territoire clôturé, les territoires sur lesquels il est possible de limiter la hauteur des clôtures et les autres, ce traitement identique de situations différentes ne pourrait concerner que des territoires de chasse entièrement clos par des clôtures qui n'auraient pas été installées en vue de la

sécurité des personnes, de la protection des cultures ou du maintien du bétail. À supposer que de telles clôtures existent, sans avoir été installées pour entraver le libre parcours du grand gibier, le législateur décréto a pu considérer que l'impossibilité juridique de limiter la hauteur de ces clôtures ne constituait pas un motif légitime justifiant d'autoriser la chasse au grand gibier sur ces territoires clôturés (n° 84/2009).

La personne tenue à l'assainissement de terrains qui sont l'objet d'une pollution historique peut être dispensée de toute obligation d'assainissement lorsqu'elle prouve notamment qu'elle a acquis un terrain qui était déjà l'objet d'une pollution historique au moment de cette acquisition. Le propriétaire dont le terrain est l'objet d'une pollution historique survenue après son acquisition ne peut par conséquent invoquer cette exception. Toutefois, la personne tenue à l'assainissement qui n'a pas causé elle-même la pollution peut réclamer le remboursement des frais exposés conformément aux règles de la responsabilité qui étaient applicables avant la date d'entrée en vigueur du décret, en d'autres termes la responsabilité fondée sur la faute ou les autres régimes légaux de la responsabilité objective. Il résulte de ce qui précède que la disposition en cause n'est pas dénuée de justification raisonnable (n° 81/2009 et 2/2009).

Les personnes concernées par des demandes introduites en application de l'article 70, alinéa 1^{er}, du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets ne sont pas privées de toute garantie procédurale; ces demandes sont en effet instruites conformément aux règles de droit commun et les garanties procédurales sont, dans le cas d'espèce, comparables à celles offertes dans la procédure d'élaboration du plan des CET. Ainsi l'octroi d'une autorisation d'implanter ou d'exploiter un CET ou d'un permis de bâtir, en application de cette disposition, nécessite-t-il l'organisation préalable d'une étude d'incidences sur l'environnement et d'une enquête publique. Cette procédure n'offre donc pas une protection sensiblement différente de celle qui est organisée par les articles 25 et 26 du décret en cause (n° 120/2009).

III - LE CONTENTIEUX DES COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET FÉDÉRÉES

A - Les questions générales

1. - Il faut rappeler que la Cour connaît des conflits qui se rapportent aux « compétences (matérielles) de l'État (fédéral), des communautés et des régions » mais aussi de « tout autre conflit résultant du champ d'application respectif des décrets » ou des ordonnances « émanant de législateurs distincts » (n° 1/2009).

Encore faut-il que les conflits portent sur des compétences⁸⁵ et pas sur des intérêts (n° 132/2009 et 145/2009).

« La répartition des compétences entre l'État fédéral, ... les communautés (et les régions) repose sur un système de compétences exclusives qui implique que toute situation juridique soit, en principe, réglée par un seul et unique législateur » (n° 2/2009, 11/2009 et 87/2009). « Lorsqu'une (matière) a des liens avec plusieurs attributions de compétences, la Cour doit rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée » (n° 2/2009 et 87/2009).

85 L'article 195 qui organise la procédure de révision de la Constitution n'est pas à comprendre comme une règle qui tend à déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions (n° 58/2009).

Une communauté n'est « en principe, pas compétente, pour adopter » un régime juridique « qui s'appliquerait à des personnes qui n'habitent pas » sur ce que la Cour appelle curieusement « le territoire de sa compétence » (n° 11/2009).

2. - « Dans la mesure où (elles) n'en disposent pas autrement », la Constitution et la loi spéciale « ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été » attribuées (n° 2/2009).

3. - Des accords de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions peuvent être conclus dans les conditions de l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Si cette disposition ne prescrit pas la conclusion obligatoire d'un accord dans un domaine déterminé, l'absence d'accord « n'est pas, en règle, constitutive d'une violation des règles de compétence ». Dans ce cas, l'usage de l'article 92*bis* relève d'une appréciation en opportunité qui relève des autorités exerçant des « compétences complémentaires » (n° 2/2009).

À supposer que cette compétence leur revienne ⁸⁶, les chambres fédérales et les parlements de communauté et de région n'ont pas conclu un accord de coopération aux fins de déterminer la manière dont ils participeraient à la fonction législative au niveau européen en procédant notamment à des contrôles de subsidiarité. L'absence d'un tel accord n'affecte pas la validité de la loi d'assentiment du traité de Lisbonne (n° 125/2009).

4. - « Dans l'exercice de leurs compétences, les législateurs doivent respecter le principe de proportionnalité qui est inhérent à l'exercice de toute compétence » (n° 144/2009, 165/2009 et 202/2009). « Ce principe interdit à toute autorité d'exercer la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée » ⁸⁷ (*ibid.*). L'invocation du principe de « loyauté fédérale » ne permet pas, dans le cas d'espèce, de développer « d'autres arguments que ceux qui ont été pris de la violation alléguée du principe de proportionnalité » (*ibid.*). Le recours au principe de la sécurité juridique n'apporte pas non plus d'arguments supplémentaires (n° 116/2009).

5. - Il n'y a matière à coopération ou à concertation entre l'État fédéral, les communautés et les régions que si la compétence de l'État fédéral est « à ce point liée aux compétences des communautés ou des régions » ou leur est « à ce point imbriquée » qu'elle ne pourrait être exercée qu'en coopération ou en concertation avec elles ⁸⁸.

6. - Les décrets régionaux et les ordonnances bruxelloises sont d'application dans un territoire défini par la Constitution et la loi spéciale (Const., art. 5 et 39). Il en va ainsi d'une ordonnance du 1^{er} mars 2007 relative à la protection d'un « environnement donné » contre « les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes ». Il n'empêche que celle-ci peut avoir des répercussions pour « des équipements situés en dehors de la Région » bruxelloise dès l'instant où ils émettent des radiations dont « les effets sur l'environnement sont ressentis » dans cette région (n° 2/2009).

Les décrets communautaires – pour autant qu'ils n'interviennent pas en matière linguistique – ne sont pas soumis à la même règle de territorialité. En vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, ils ont « force de loi respectivement dans la

⁸⁶ F. DELPÉRÉE et F. DOPAGNE, *Le dialogue parlementaire Belgique-Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

⁸⁷ Tel n'est pas le cas d'une mesure transitoire « dont les effets sont par (définition) limités dans le temps » et qui n'affecte les finances des communautés et des régions que « de manière occasionnelle » (n° 202/2009).

⁸⁸ *Ibid.* ; n° 175/2009 ; *adde* : n° 2/2009.

région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ». « Les enfants domiciliés dans la région bilingue... et qui relèvent de l'enseignement à domicile ne peuvent être considérés comme des "institutions" au sens de l'article 127, § 2, de la Constitution... Ces enfants relèvent, par conséquent, pour cette matière, de la compétence de l'État fédéral » (n° 107/2009).

Par ailleurs, « les exigences inhérentes à la répartition des pouvoirs au sein de la structure fédérale belge » ne sont pas de nature à justifier un décret qui exclut de l'assurance de soins « les ressortissants d'autres États membres de (l'Union) européenne et les ressortissants belges... qui exercent une activité professionnelle dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale mais qui habitent dans la région de langue française ou dans la région de langue allemande » (n° 11/2009) ; « le critère de résidence est incompatible avec le droit communautaire européen » (*ibid.*). Encore une fois, les différences de traitement pourraient être évitées si, dans le cadre de leurs compétences, les Communautés française et germanophone adoptaient un système d'assurance soins analogue ou si le législateur fédéral prenait, dans le cadre des mesures qui relèvent de la sécurité sociale, des dispositions valables sur « l'ensemble du territoire du Royaume » (*ibid.*).

B - Les compétences fédérales

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle peut s'attacher à préserver les compétences qui reviennent à l'État fédéral.

1. - Il peut s'agir de compétences résiduelles. « Le législateur fédéral peut, sur la base de sa compétence résiduelle, adopter des dispositions pénales générales en matière de non-discrimination ou d'incitation à la discrimination, quelle que soit la matière dans laquelle la discrimination se produit. Ces règles s'appliquent alors également dans les matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions ».

L'exercice des compétences résiduelles « n'empêche pas que les communautés et les régions puissent prendre elles-mêmes des mesures spécifiques en matière pénale sur la base de leurs compétences » (n° 17/2009).

En vertu de ses compétences résiduelles, le législateur fédéral peut « adopter des dispositions pénales générales en matière de non-discrimination ou d'incitation à la discrimination, quelle que soit la matière dans laquelle la discrimination se poursuit ».

2. - Il peut aussi s'agir de compétences expressément attribuées – et donc réservées – par la Constitution au législateur fédéral. Il en va ainsi de « la compétence matérielle des juridictions », plus particulièrement celle du Conseil d'État (n° 10/2009).

3. - Il peut encore s'agir de compétences qui sont réservées au législateur fédéral, à titre d'exception à une compétence communautaire ou régionale. Il en va ainsi des règles qui servent à protéger l'union économique et monétaire. Certes, la liberté de commerce et d'industrie « n'est pas reconnue par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution ». Mais elle est « garantie par une disposition dont la Cour assure

directement le respect, à savoir l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale... de réformes institutionnelles » (n° 2/2009 et 87/2009) ⁸⁹.

La Communauté flamande n'excède, cependant, pas ses compétences « si, dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées en matière d'aide aux personnes, elle accorde à certaines d'entre elles, une aide particulière, distincte de celles qui sont accordées par un régime de sécurité sociale organisé par l'autorité fédérale ». Encore doit-elle le faire « sans toucher à une matière réservée » à cette autorité (n° 11/2009).

La compétence attribuée aux régions dans la matière du logement « ne porte... pas atteinte au pouvoir de l'autorité fédérale de déterminer les obligations contractuelles du preneur et du bailleur ». Cette matière relève, en effet, du « droit des obligations et de la législation sur le bail de résidence principale (n° 47/2009).

4 - Il y a encore lieu de tenir compte des principes fondamentaux de « l'ordre juridique belge » et, notamment, de celui qui veut que « les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre des voies de recours » (n° 5/2009). Le législateur décretaal ne saurait se donner pour objet de veiller à une exécution d'office uniforme et équitable des arrêts et des jugements (*ibid.*).

C - Les compétences fédérées

La Cour constitutionnelle se prononce à de multiples reprises sur les contours des compétences communautaires et régionales et sur la portée du transfert d'« une partie du pouvoir législatif » que le fédéralisme a contribué ainsi à instaurer (n° 25/2004).

1) Les compétences régionales

1 - Le droit à un environnement sain est protégé par l'article 23 de la Constitution. « Le choix du législateur régional de faire figurer... une norme d'immersion sévère, par application du principe de précaution, relève du pouvoir d'appréciation du législateur » régional (n° 2/2009). « Bien que les mesures (prises) puissent avoir une incidence indirecte sur la compétence fédérale en matière de télécommunications », il n'est pas établi qu'elles rendraient « la politique fédérale impossible ou exagérément difficile dans ce domaine » (*ibid.*).

2. - Les régions sont compétentes « pour les routes et leurs dépendances, les voies hydrauliques et leurs dépendances, les défenses côtières et les digues ». Elles exercent une « compétence de gestion au sens large » de l'expression. Depuis 1993, elles sont également compétentes pour « le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges ». Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale, « la compétence des régions... englob(e) toute la voirie sans préjudice des différents statuts administratifs qui sont actuellement les siens (statut régional, provincial, communal ou d'agglomération » (n° 144/2009). Alors même que le législateur fédéral reste compétent pour régler le transport et la

⁸⁹ « La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Dans de très nombreux cas, une loi, un décret ou une ordonnance – que ce soit dans le secteur économique ou dans d'autres secteurs – limitera cette liberté d'action des personnes ou des entreprises concernées et aura ainsi nécessairement une incidence sur la liberté de commerce et d'industrie. Les régions ne violeraient (cette) liberté... que si elles (la) limitaient sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était totalement disproportionnée avec le but poursuivi ou portait atteinte à ce principe en manière telle que l'union économique et monétaire soit compromise » (n° 2/2009).

production de l'énergie, et organise, par exemple, au profit du titulaire d'une autorisation de transport une servitude légale d'utilité publique, le législateur régional peut imposer une demande d'autorisation pour l'usage privatif du domaine public (*ibid.*).

3. - Les régions sont compétentes en ce qui concerne la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des mesures de police interne qui concerne la protection du travail... au sens large (de l'expression), pour laquelle le pouvoir national reste compétent » (n° 179/2009). « Il est cohérent que la compétence fédérale en matière de protection du travail englobe les différents aspects de la protection du bien-être du travailleur, notamment la protection d'un environnement sain au travail » (*ibid.*).

2) Les compétences culturelles

1. - « Le législateur spécial a transféré aux communautés l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et de la télévision. Cette compétence permet aux communautés de régler les aspects techniques des émissions de radio et de télévision en tant qu'ils sont un accessoire de la matière de la radiodiffusion et de la télévision. Cette compétence emporte aussi celle d'attribuer les fréquences, dans le respect des normes techniques qui sont du ressort de l'autorité fédérale. En effet, pour permettre l'intégration de chacune des ondes radioélectriques dans le réseau de toutes celles qui sont émises sur le territoire national et afin d'éviter les perturbations mutuelles, il revient à l'autorité nationale d'assurer la police générale des ondes radioélectriques » (n° 116/2009).

2. - Le tourisme est également de compétence communautaire. Il en résulte que, sur le territoire de la Région bruxelloise, la Communauté flamande est compétente « à l'égard des institutions qui y sont établies et qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette communauté » tandis que « la commission communautaire française » est compétente pour les institutions francophones. « L'autorité fédérale reste, quant à elle, compétente pour régler les aspects de la matière du tourisme qui échappent à la compétence des deux législateurs précités » (n° 87/2009).

3) Les compétences personnalisables

« Les matières personnalisables... comprennent, notamment, en ce qui concerne la politique de santé, "l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales" » (n° 2/2009 et 179/2009) ⁹⁰.

D - Les compétences des collectivités locales

1. - Un décret wallon du 3 juillet 2008 entend modifier le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation pour tenir compte de l'arrêt n° 95/2005 du 25 mai 2005 qui censure un décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, « au motif que ce dernier permettait de supprimer unilatéralement la

⁹⁰ « Sous réserve des compétences ainsi attribuées aux communautés, ... la protection de la santé publique n'a pour le surplus pas été soustraite à la compétence du législateur fédéral » (n° 2/2009). En particulier, « la réglementation de l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales ne relève pas des matières concernant la politique de santé qui ont été transférées aux communautés en tant que matières personnalisables » (n° 165/2009). Sur la distinction entre infirmier et aide-soignant, v. le même arrêt.

fonction de commissaire d'arrondissement ». Le nombre de commissaires est « ramené à un », sans préjudice de dispositions particulières pour les commissariats de Mouscron et d'Eupen-Malmédy-Saint-Vith.

« La circonstance qu'une norme régionale, adoptée par le législateur régional dans l'exercice de ses compétences, peut avoir pour effet de contribuer à la réalisation d'un objectif poursuivi par le législateur fédéral ne peut, à elle seule, entraîner la violation de règles répartitrices de compétences par le législateur régional... Le maintien d'un commissaire d'arrondissement par province témoigne du souci de la Région wallonne de permettre que les commissaires d'arrondissement puissent continuer à exercer, dans cette région, leurs missions fédérales » (n° 175/2009). En revanche, il y a lieu de tenir compte « de la moindre importance des missions régionales » dévolues au commissaire, ce qui justifie la diminution des titulaires de cette charge (*ibid.*).

2. - La création de zones de police rassemblant des communes d'envergure différente ne porte atteinte à la compétence des communes et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale que si la mesure prise était « manifestement disproportionnée ». Le principe de subsidiarité mérite ici d'être évoqué. Les communes ne sauraient être privées de toute compétence en cette matière ou de l'essentiel de celle-ci. Il faut aussi vérifier « si la limitation de compétences (peut) être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir » (n° 7/2009).

E - La répartition des moyens

1. - L'article 170 de la Constitution impose le principe de légalité en matière fiscale (n° 26/2009).

2 - Avant le 1^{er} janvier 2002, le législateur fédéral était compétent pour fixer la base d'imposition, le taux d'imposition et les exonérations de la taxe de circulation. Une modification de ces éléments ne pouvait s'effectuer que moyennant l'accord des gouvernements régionaux. À partir du 1^{er} janvier 2002, les régions ont acquis « une compétence générale » pour ces impôts. Un accord de coopération a été conclu entre elles « relatif à l'introduction de l'euro en matière de taxe de circulation » (n° 26/2009).

3. - Une amende administrative n'est ni un impôt, ni une rétribution, au sens de l'article 170 de la Constitution. Elle peut être prévue par un décret régional « en tant que mesure accessoire dans le cadre (des) compétences matérielles relatives à la politique de l'énergie » (n° 52/2009).