

Belgique

Francis Delpérée, Anne Rasson-Roland

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis, Rasson-Roland Anne. Belgique. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 8-1992, 1994. Les méthodes de travail des juridictions constitutionnelles. pp. 339-381;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.1994.1243>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_1994_num_8_1992_1243

Fichier pdf généré le 18/06/2018

BELGIQUE

*par Francis DELPÉRÉE * et Anne RASSON-ROLAND ***

Dans la dernière chronique, l'on a relevé que la Cour d'arbitrage serait amenée à revoir son rythme de travail, en raison de l'accroissement du nombre d'affaires dont elle était saisie. La jurisprudence de l'année 1992 confirme cette prévision. La Cour rend, en un an, 81 arrêts et clôt ainsi 111 affaires qui étaient inscrites au rôle. L'augmentation du nombre des arrêts amène à faire des choix dans les thèmes retenus, pour éviter d'accroître le volume de cette chronique.

Pour rendre compte des activités de la Cour d'arbitrage en 1992, on examine successivement les attributions du juge constitutionnel, la procédure qu'il est amené à suivre, le contentieux des droits et libertés, le contentieux de la répartition des compétences, les techniques de décision ainsi que les effets des arrêts rendus par la Cour.

§ I^{er}. - Les attributions de la Cour ont été analysées antérieurement¹. Quelques précisions méritent d'être apportées à ce commentaire.

L'on sait que la Cour d'arbitrage peut être saisie de deux manières, soit par un recours en annulation, soit par une question préjudicielle. Dans un arrêt du 18 juin 1992, elle en tire une conclusion simple. La Cour « ne peut juger de la constitutionnalité d'une disposition législative que si l'annulation en a été demandée ou si elle est l'objet d'une question préjudicielle posée par une juridiction »². Elle refuse dès lors de vérifier, en réponse à une exception qui avait été soulevée devant elle, si une disposition de sa loi organique³ ne viole pas les articles 6 et 6bis de la Constitution. Dans un arrêt du même jour, la Cour précise qu'elle ne doit pas statuer, dans un arrêt rendu sur recours en

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Catholique de Louvain, assesseur au Conseil d'État.

** Maître de conférences à la Faculté de droit de l'Université Catholique de Louvain, référendaire à la Cour d'arbitrage.

¹ Voy. nos précédentes chroniques.

² Arrêt n° 48/92 du 18 juin 1992, I.B.

³ L'article 2, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, selon lequel un recours en annulation devant la Cour est introduit par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres.

annulation, sur des questions que lui poseraient les parties requérantes puisque seules des juridictions peuvent lui soumettre de telles questions ⁴.

La Cour semble, par ailleurs, établir une priorité entre les deux contentieux qui lui sont confiés, celui de la répartition des compétences et celui des droits et libertés. Paradoxalement peut-être, elle « estime que l'examen de la conformité du décret aux règles de compétence doit précéder l'examen de la conformité aux articles 6, 6bis et 112 de la Constitution » ⁵. N'est-ce pas une manière de considérer qu'un vice de constitutionnalité extrinsèque doit être examiné et censuré avant un vice de constitutionnalité intrinsèque ?

A. - L'étendue du contrôle

1. - Les normes sujettes à contrôle

Seules relèvent du contrôle de la Cour d'arbitrage les normes qui émanent des législateurs fédéral, communautaire ou régional, c'est-à-dire les lois, les décrets et les ordonnances.

La Cour confirme, une nouvelle fois, qu'elle ne peut vérifier la constitutionnalité d'un arrêté royal, même s'il est pris en exécution d'une loi qui habilite le pouvoir exécutif à modifier des dispositions de nature législative. Pareil arrêté demeure, en effet, un acte du pouvoir exécutif et est soumis comme tel à la censure des cours et tribunaux et à celle du Conseil d'État. Ce n'est que dans l'hypothèse où cet arrêté fait l'objet d'une confirmation législative qu'il relève du contrôle de la Cour d'arbitrage ⁶. D'une manière générale, la Cour n'est pas compétente pour contrôler les mesures d'exécution d'une loi ⁷.

Une difficulté en résulte. La Cour se trouve une nouvelle fois confrontée à une loi d'habilitation, qui contient, par exemple, le principe d'un subventionnement mais dont les effets concrets n'apparaîtront que lorsque cette loi aura fait l'objet de mesures d'exécution ⁸. Le contrôle de la Cour est nécessairement limité, même s'il s'attache parfois à préciser les limites de l'habilitation. « De ce que le législateur s'est abstenu de mentionner dans la loi elle-même les critères objectifs, précis et préétablis que le Roi devrait appliquer, il ne pourrait être déduit qu'il l'aurait implicitement autorisé à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination et à ignorer les recommandations répétées de l'Organisation internationale du travail » ⁹. « Lorsque le législateur n'a pas indiqué dans le texte légal les critères selon lesquels le Roi doit user de son pouvoir discrétionnaire, il appartient au pouvoir exécutif de dégager du principe de la loi et de son économie générale

4 Arrêt n° 47/92 du 18 juin 1992, B.1. Voy. aussi Arrêt n° 42/92 du 13 mai 1992, B.1.

5 Arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992, 4.B.; Arrêt n° 64/92 du 15 octobre 1992, 2.B.

6 Arrêt n° 10/92 du 13 février 1992, B.1. et B.2. Voy. aussi les arrêts n° 58/92 du 6 octobre 1992 (rendu après une procédure préliminaire) et n° 70/92 du 12 novembre 1992 (B.1.3.).

7 Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, B.1.2. et B.1.5. Arrêts n° 53/92 du 9 juillet 1992, 4.B.1. et n° 55/92 du 9 juillet 1992, 5.B.7. Voy. aussi l'arrêt n° 70/92 du 12 novembre 1992, B.6.1.

8 Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, B.12. et B.15.4.

9 Arrêt n° 71/92 du 18 novembre 1992, B.10.

les conséquences qui en dérivent, d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit » ¹⁰.

2. - Les droits et libertés protégés

Le contrôle de la Cour d'arbitrage en matière de droits et de libertés est limité aux atteintes portées aux articles 6 (le principe d'égalité), 6*bis* (le principe de non-discrimination) et 17 de la Constitution (les libertés de l'enseignement).

L'on sait que la Cour donne une interprétation large de l'article 6*bis* de la Constitution, ce qui lui permet d'étendre son contrôle à tous les droits et libertés pour autant qu'une atteinte discriminatoire y soit portée par le législateur. Il n'est pas rare que soient invoqués des droits et libertés garantis par la Constitution ou par une convention internationale.

En 1992, la Cour précise à différentes reprises qu'il ne lui appartient pas d'opérer un contrôle direct au regard d'une disposition constitutionnelle autre que les articles 6, 6*bis* et 17 ou au regard d'un traité ¹¹. Le contrôle transite nécessairement par les articles 6 et 6*bis* de la Constitution : les requérants qui invoquent la violation d'une autre disposition constitutionnelle ou d'une disposition d'un traité doivent donc préciser en quoi cette méconnaissance constituerait une atteinte aux articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution ¹².

La Cour admet aussi que les droits et libertés visés à l'article 6*bis* de la Constitution soient trouvés ailleurs que dans la Constitution ou dans un traité. Il peut s'agir, par exemple, des garanties résultant des principes généraux du droit pénal ¹³.

Pour la première fois, la Cour développe, dans un arrêt du 7 mai 1992, la même approche dans le domaine de l'enseignement. L'article 17, § 3, de la Constitution dispose, en son premier alinéa, première phrase, que « chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux ». Selon la Cour, « ces droits fondamentaux, dont le respect s'impose au législateur dans la législation relative à l'enseignement, résultent non seulement des autres dispositions du titre II de la Constitution mais également des traités internationaux portant sur cet objet qui sont obligatoires pour la Belgique au niveau international et qui ont fait l'objet d'une réception dans l'ordre juridique interne par l'adoption, selon le cas, d'une loi ou d'un décret d'assentiment au sens de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 » ¹⁴.

La Cour confirme qu'elle est compétente pour censurer une loi fiscale qui serait discriminatoire. Sa compétence se justifie à un double titre : les articles 6 et 6*bis* de la Constitution, dont la portée est générale, sont applicables en matière fiscale; le principe d'égalité trouve une confirmation dans l'article 112 de la Constitution qui vient préciser le texte de l'article 6 ou en procurer une application particulière. La Cour étend donc sa compétence à

10 Arrêt n° 70/92 du 12 novembre 1992, B.4.2. Voy. sur ce sujet P. MARTENS, «La Cour d'arbitrage et les pouvoirs locaux», *Droit communal*, 1993/2, pp. 94-105, ici, p. 103.

11 Arrêt n° 45/92 du 18 juin 1992, 3.B.6. et arrêt n° 67/92 du 12 novembre 1992, B.2.

12 Arrêt n° 45/92 cité, 5.B.1. Arrêt n° 53/92 du 9 juillet 1992, 5.B. Voy. aussi l'arrêt n° 8/92 du 11 février 1992, B.2.

13 Arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, B.2.1.

14 Arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992, B.4.1.

une disposition qui ne lui a pas été confiée expressément, et ce en raison de sa parenté avec les articles 6 et 6bis de la Constitution ¹⁵.

3. – *La répartition des compétences à préserver*

La Cour a aussi pour mission de veiller à l'observation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions. Elle fait en sorte que chaque pouvoir législatif demeure dans les limites des compétences qui sont les siennes. Il ne lui revient pas, en revanche, de veiller à une correcte répartition des attributions du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ¹⁶.

Les règles qui fixent les compétences de l'État, des communautés et des régions sont contenues dans la Constitution ¹⁷ ou dans des lois – spéciales ou ordinaires –; elles peuvent aussi résulter de principes généraux, comme « le principe général de droit constitutionnel de fidélité ou de loyauté fédérale » ¹⁸.

Dans son article 124bis, la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage a assimilé aux règles de compétence des règles qui imposent le recours à une procédure particulière, par exemple un avis ou une concertation. La Cour est ainsi autorisée à censurer le non-respect de ces règles de procédure. C'est donc fort logiquement que la Cour a précisé que « les dispositions qui imposent à l'État, aux communautés et aux régions, dans l'exercice de leurs compétences, les modes de collaboration qui y sont mentionnées doivent dès lors être considérées comme des règles de compétence dont la violation est de nature à entraîner l'annulation par la Cour de la loi, du décret ou de l'ordonnance dont il s'agit » ¹⁹. La Cour n'est pas habilitée à censurer d'autres vices de forme ²⁰.

B. – Le contentieux de l'annulation

La Cour confirme qu'elle n'a pas le pouvoir d'annuler une décision implicite de refus de prendre une mesure législative ou réglementaire ²¹. L'abstention d'agir du législateur n'est pas censurable en Belgique.

La Cour se préoccupe à nouveau de limiter l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête et du développement des moyens ²². Les requérants doivent donc s'attacher à préciser quelles règles constitutionnelles sont méconnues, quelles dispositions législatives sont en

15 Arrêt n° 31/92 du 21 avril 1992, 6.B.1.

16 Arrêt n° 12/92 du 20 février 1992, 1.B.2; arrêt n° 45/92 du 18 juin 1992, 3.B.6.

17 Voy. par exemple l'arrêt n° 12/92 cité, 1.B.3.

18 Arrêt n° 12/92 cité, 1.B.10.

19 Arrêt n° 2/92 du 15 janvier 1992, 2.B.1.

20 Arrêt n° 45/92, cité, 2.B.1.

21 Arrêt n° 10/92, cité, B.3.

22 Arrêt n° 16/92 du 12 mars 1992, B.3.2. et B.4; Arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992, 4.B.1; Arrêt n° 29/92 du 2 avril 1992, B.1. et 2; Arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992, 1.B; Arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992, B.1; Arrêt n° 53/92 du 9 juillet 1992, 1.B.2; Arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, 4.B.1 à 5; Arrêt n° 59/92 du 8 octobre 1992, B.1; Arrêt n° 67/92 du 12 novembre 1992, B.3. et B.4; Arrêt n° 69/92 du 12 novembre 1992, 3.B. et 4.B; Arrêt n° 71/92 du 18 novembre 1992, B.2.1. Voy. aussi Arrêt n° 5/92 du 5 février 1992, B.10; Arrêt n° 41/92 du 13 mai 1992, B.3.6; Arrêt n° 42/92 du 13 mai 1992, B.5.9; Arrêt n° 47/92 du 18 juin 1992, B.8.

cause et en quoi celles-ci auraient transgressé celles-là. La Cour précise désormais la raison d'être de ces exigences : « Ces exigences sont inspirées, d'une part, par le fait que la Cour doit être à même de déterminer dès le dépôt de la requête la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le fait que les autres parties au procès doivent avoir la possibilité de répliquer à l'argumentation des requérants, pour laquelle il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens » ²³. Elle considère aussi comme tardif un moyen, développé dans le mémoire en réponse, « qui dans la requête n'était l'objet que d'une allusion trop peu claire pour qu'il pût y être répondu dans les mémoires » ²⁴.

Dans un arrêt rendu au terme d'une procédure préliminaire, la Cour considère qu'est irrecevable un recours en annulation si la disposition législative entreprise « est non seulement devenue sans objet mais doit être considérée au surplus comme n'ayant jamais eu d'objet ou comme ne pouvant plus en avoir, à peine de méconnaître l'autorité de la chose jugée qui doit être reconnue aux arrêts d'annulation applicables *erga omnes* de la section d'administration du Conseil d'État ». En l'espèce, la loi entendait régler la prise de rang d'agents de l'État dont la nomination avait ensuite été annulée avec effet rétroactif en tant que ces agents s'étaient vu accorder une meilleure prise de rang que d'autres ²⁵.

La Cour a, par ailleurs, décidé qu'un recours était sans objet parce que les dispositions attaquées étaient indissociablement liées à une autre disposition annulée antérieurement par la Cour ²⁶.

La Cour précise par ailleurs qu'un recours n'est pas irrecevable pour le motif que la question posée aurait été tranchée par un arrêt antérieur ²⁷.

C. - Le contentieux des questions préjudicielles

Toute juridiction peut poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle. Dans un arrêt du 18 novembre 1992 ²⁸, la Cour est ainsi amenée à répondre à une question préjudicielle posée par la députation permanente du conseil provincial du Limbourg agissant comme juridiction administrative dans un contentieux électoral communal ²⁹.

La Cour d'arbitrage a toujours considéré que, lorsqu'elle était saisie d'une question préjudicielle, elle ne pouvait contrôler que les normes législatives qui lui étaient soumises. Il peut dès lors arriver qu'elle doive contrôler une loi sans tenir compte de modifications qui lui ont été apportées par la suite ³⁰. En revanche, elle ne doit pas se limiter, dans le contrôle de ces dispositions, à se référer aux seules normes de référence qui lui ont été indiquées par le juge. La norme incriminée est vérifiée au regard de l'ensemble des règles dont la Cour assure le respect ³¹. Dans un arrêt du 18 novembre

23 Arrêts n° 55/92 et 69/92 cités.

24 Arrêt n° 4/92 du 23 janvier 1992, B.2.5.

25 Arrêt n° 22/92 du 19 mars 1992.

26 Arrêt n° 46/92 du 18 juin 1992.

27 Arrêt n° 47/92 du 18 juin 1992, B.3.

28 Arrêt n° 75/92 du 18 novembre 1992.

29 Voy. à ce sujet, P. MARTENS, *op. cit.*, p. 104.

30 Arrêt n° 36/92 du 7 mai 1992, B.1. et 2.

31 Voy. à ce sujet nos précédentes chroniques; voy. aussi A. RASSON-ROLAND, « Les particuliers et la Cour d'arbitrage : la question préjudicielle », *Le recours des particuliers devant le juge constitutionnel*, Bruxelles-Paris, Bruylant-Economica, 1991, pp. 37-53.

1992, la Cour préfère néanmoins limiter son contrôle aux seules règles de référence qui lui ont été indiquées par le juge *a quo* ³².

La Cour confirme une nouvelle fois que c'est au juge qui a posé la question préjudicielle et à lui seul que revient le droit de statuer sur l'applicabilité de la norme qui est invoquée devant lui ³³.

La Cour confirme également que, lorsque la norme en cause est susceptible de plusieurs interprétations et que le juge qui la saisit en a retenu une, il lui revient d'opérer un contrôle de la norme telle qu'elle est interprétée par ce juge. En l'espèce, « il appartient au juge qui pose la question préjudicielle d'interpréter l'article 92, alinéa 2, du Code de la T.V.A. » ³⁴.

§ 2. - LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR D'ARBITRAGE

Quelques questions de procédure retiennent l'attention de la Cour.

A. - L'intérêt à agir

La question de l'intérêt à agir s'est posée dès le moment où l'accès au prétoire du juge constitutionnel a été ouvert aux particuliers.

Très rapidement, la Cour a précisé les exigences contenues dans le concept d'intérêt : il faut un lien direct entre la norme attaquée et le requérant; il faut que la norme attaquée ait une incidence défavorable sur la situation de cette personne ³⁵.

La Cour réaffirme ces exigences dans de nombreux arrêts rendus en 1992 ³⁶. Quelques enseignements généraux s'en dégagent. Il faut les rappeler ici avant d'évoquer deux thèmes particuliers – l'intérêt des personnes physiques et des personnes morales –.

La Cour rejette, une nouvelle fois, le recours introduit par un particulier qui invoque sa qualité de contribuable ou d'usager d'un service public. « En effet, reconnaître un intérêt qui ne se distingue pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toutes circonstances reviendrait à admettre l'action populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu » ³⁷.

Dès lors que l'intérêt légalement requis est établi, la Cour précise qu'il n'est pas exigé qu'il soit en outre proportionné à l'objectif poursuivi ³⁸.

La Cour souligne, par ailleurs, que lorsqu'une partie excipe de l'illégitimité de l'intérêt du requérant, il lui revient d'apporter la preuve de l'intention prêté à ce requérant ³⁹. La Cour estime aussi qu'« une personne est susceptible d'être directement et défavorablement affectée par une norme qui est de nature à augmenter le nombre des actions qui peuvent être dirigées contre elle »; « cet intérêt ne cesse pas d'être légitime pour la raison que la norme attaquée permettrait de sanctionner plus systématiquement des

32 Arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, B.1.

33 Arrêt n° 77/92 du 17 décembre 1992, B.1.

34 Arrêt n° 73/92 du 18 novembre 1992, B.4. et B.5.

35 Voy. à ce sujet nos précédentes chroniques.

36 Voy. à titre d'exemple, l'arrêt n° 5/92 du 5 février 1992, B.1.

37 Arrêt n° 48/92 du 18 juin 1992, 2.B.3.

38 Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, B.2.3. et B.3.

39 Arrêt n° 23/92 cité, B.2.4. et B.3.

comportements fautifs; rien ne garantit en effet que les actions seront toujours introduites à bon droit »⁴⁰.

Il se confirme que l'intérêt n'est pas lié à un bénéfice immédiat qui résulterait de l'annulation. La Cour admet ainsi l'intérêt à agir du pouvoir organisateur d'un établissement de l'enseignement libre subventionné auquel est attaché un internat pour attaquer un décret qui prive certains internats libres subventionnés de moyens qui sont octroyés à d'autres internats. « Le fait que les dispositions entreprises impliquent un régime plus favorable que le régime précédent n'est pas pertinent en l'espèce ». La circonstance que, par l'effet d'une annulation, les internats libres subventionnés recouvreraient une chance de se voir appliquer une autre réglementation en matière de subventions-traitements en faveur de leurs membres du personnel suffit à justifier de leur intérêt »⁴¹.

La Cour entend procéder à un examen précis et concret de l'intérêt⁴². Saisie de recours introduits par des parents d'élèves à l'encontre d'un décret modifiant les structures de l'enseignement secondaire, la Cour vérifie en quelle année d'études sont inscrits les élèves et exclut les parents dont les enfants ne seront pas atteints par les nouvelles structures⁴³. La Cour n'admet pas non plus l'intérêt à agir de requérants qui contestent un décret fixant les conditions d'accès à un emploi en tant qu'il ne prend pas en considération leur diplôme, alors qu'ils ne remplissent pas une autre condition – celle d'ancienneté – qui est retenue par le décret et contre laquelle ils ne forment pas de grief, compte tenu de la durée de validité limitée du décret entrepris; les requérants ne pourraient entrer en ligne de compte pour les engagements prévus⁴⁴.

La Cour ne fait cependant pas preuve, en la matière, d'une rigueur excessive. S'il ne lui paraît pas certain que le requérant est en dehors du champ d'application de la norme, elle admet son intérêt à agir. Elle ne tient pas compte, par exemple, du fait que les requérants n'aient pas obtenu les agréments requis pour une activité de services aux personnes âgées dès lors qu'« il n'est pas établi de manière irréfutable que la non-obtention des agréments requis serait définitive ni qu'elle serait due exclusivement à l'attitude des parties requérantes »⁴⁵. Lorsque la norme entreprise est modifiée, la Cour n'en conclut pas que le requérant aurait perdu tout intérêt : si cette modification ne fait disparaître qu'en partie les désavantages exposés dans la requête, le requérant conserve un intérêt à agir⁴⁶.

Lorsque l'examen d'une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'intérêt est indissociable de l'examen au fond, parce que la portée des

40 Arrêt n° 23/92 cité, B.5.2.

41 Arrêt n° 26/92 du 2 avril 1992, 1.B. Voy. aussi Arrêt n° 27/92 du 2 avril 1992, 1.B. et 6.B.1.

42 Cela implique que la Cour tienne compte des différentes qualités dont se prévaut le requérant (Arrêt n° 49/92 du 18 juin 1992, 1.B.2.). Mais, lorsque le requérant justifie de l'intérêt requis en l'une de ces qualités, la Cour ne vérifie pas s'il justifierait de cet intérêt en une autre qualité (Arrêt n° 67/92 du 12 novembre 1992, B.1.3.).

43 Arrêt n° 25/92 du 2 avril 1992, 2.B.2. Voy. aussi Arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992, B.2.3.1.

44 Arrêt n° 42/92 du 13 mai 1992, B.4.

45 Arrêt n° 64/92 du 15 octobre 1992, 1.B.4.

46 Arrêt n° 74/92 du 18 novembre 1992, B.1.3.; voy. aussi Arrêt n° 3/92 du 15 janvier 1992, B.1.4. à B.1.6.

dispositions entreprises doit par exemple être précisée, la Cour joint cet examen à celui du fond ⁴⁷.

1. - L'intérêt des personnes physiques

A certains égards, l'intérêt à agir apparaît comme une notion à contenu variable. Dans les matières où des droits fondamentaux sont en cause, la Cour a tendance à ouvrir très largement les portes du prétoire. Elle admet ainsi sans difficulté les recours qui sont introduits à l'encontre des législations électorales par des électeurs ⁴⁸. Dans un arrêt du 5 février 1992, la Cour tient le même raisonnement à propos d'un autre droit fondamental : « L'*habeas corpus* est un aspect à ce point essentiel de la liberté du citoyen, en toute circonstance, que toute personne physique se trouvant sur le territoire belge possède un intérêt permanent à ce que les règles relatives à la prise de corps et à la mise à disposition de la justice répressive garantissent la liberté individuelle. On ne saurait dès lors soutenir qu'une loi sur la détention préventive intéresse les seules personnes qui font ou ont fait l'objet d'une procédure répressive. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner les éléments allégués par le requérant comme spécifiques à sa situation personnelle » ⁴⁹.

La Cour admet l'intérêt à agir d'*avocats* à l'encontre d'une loi qui confère aux mutualités et aux unions nationales le pouvoir d'ester en justice pour défendre les intérêts de leurs affiliés parce qu'une telle disposition affecte « directement les intérêts professionnels des avocats qui, par application de l'article 440 du Code judiciaire, ont seuls, sauf exceptions, le droit de plaider pour autrui » : ces avocats sont donc susceptibles d'être affectés directement et défavorablement dans leur situation individuelle par la loi ⁵⁰.

En matière d'enseignement, la Cour admet l'intérêt de *parents* dont les enfants fréquentent une école *Steiner* à agir à l'encontre de dispositions d'un décret qui « pourraient avoir pour conséquence que la pédagogie dont elles ont fait choix ne pourra pas être appliquée intégralement, faute pour ces établissements d'enseignement de disposer de moyens financiers suffisants » ⁵¹.

En matière fiscale, la Cour vérifie quels sont les *redevables* de la taxe et elle admet l'intérêt à agir de tous les redevables, aussi bien le premier que celui qui le devient en cas de non-paiement du premier. La Cour estime aussi que l'intérêt du redevable n'est pas affecté par le fait que la taxe majorée pourrait, le cas échéant, être répercutée sur d'autres personnes ⁵². La Cour précise enfin que le *contribuable*, « soumis à l'impôt levé par la norme litigieuse, justifie de l'intérêt requis pour en poursuivre l'annulation » ⁵³.

Concernant les *mandataires publics*, la Cour confirme une nouvelle fois que leur appartenance à une assemblée législative ne suffit pas à justifier de

47 Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, B.2.2; Arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, 3.B.7; Arrêt n° 69/92 du 12 novembre 1992, 2.B.1.

48 Voy. nos précédentes chroniques, particulièrement pour les années 1989 et 1990.

49 Arrêt n° 5/92 du 5 février 1992, B.2.

50 Arrêt n° 24/92 du 2 avril 1992, 2.B.1. et 2.B.3.

51 Arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992, 4.B.3.

52 Arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992, 2.B.2. et 2.B.4.

53 Arrêt n° 67/92 du 12 novembre 1992, B.1.3.

l'intérêt requis pour agir puisque la loi réserve le même recours au président de l'assemblée à la demande de deux tiers de ses membres ⁵⁴.

2. - *L'intérêt des personnes morales*

La Cour confirme les solutions antérieures à l'égard des recours en justice introduits par des groupements.

Une *union professionnelle* reconnue a qualité pour attaquer des dispositions qui sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts collectifs de ses membres ⁵⁵.

Une *association sans but lucratif* peut se prévaloir d'un intérêt collectif à plusieurs conditions. Il faut que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général, que la norme entreprise porte atteinte à cet objet, que l'objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association, que cette dernière fasse montre d'une activité durable et que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels de ses membres ⁵⁶.

La Cour admet que *l'Ordre national des avocats de Belgique*, compétent « pour veiller à la sauvegarde de l'honneur, des droits et des intérêts professionnels communs aux avocats » puisse attaquer une disposition législative qui est susceptible d'affecter directement et défavorablement la situation des avocats ⁵⁷.

En matière d'enseignement, la Cour admet des recours introduits par les *pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement* ⁵⁸.

B. - La capacité d'ester en justice

La question de l'accès au juge constitutionnel suscite, en 1992, un problème intéressant. Auparavant, la Cour avait toujours été saisie de recours en annulation qui étaient introduits par des personnes, physiques ou morales. La question de la *capacité pour agir* ne s'était pas présentée, hormis les difficultés relatives à la détermination de la qualité des organes d'une personne morale. Un arrêt du 18 novembre 1992 ⁵⁹ renouvelle la matière. De quelle façon ?

Un recours en annulation est introduit à l'encontre de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Il l'est par l'Union nationale des services publics, organisation syndicale qui n'est pas dotée de la personnalité juridique mais est « agréée » au sens de la loi attaquée, comme elle l'est au sens, d'ailleurs identique, de la loi du

⁵⁴ Arrêt n° 48/92 du 18 juin 1992, 2.B.4.

⁵⁵ Arrêt n° 9/92 du 11 février 1992, 1.B.3; Arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, B.3.5. Voy. aussi Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, B.15.1 à 3. à propos d'une fédération d'unions professionnelles.

⁵⁶ Arrêt n° 15/92 du 27 février 1992, B.1.3; Arrêt n° 24/92 du 2 avril 1992, 1.B.1. à 3; Arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992, 4.B.3; Arrêt n° 32/92 du 23 avril 1992, B.2.1. à 3; Arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992, B.2.1. à 4; Arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, 3.B.5; Arrêt n° 64/92 du 15 octobre 1992, 1.B.2; Arrêt n° 69/92 du 12 novembre 1992, 2.B.2; Arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, B.3.1. à 4.

⁵⁷ Arrêt n° 24/92 du 2 avril 1992, 2.B.2.

⁵⁸ Arrêt n° 26/92 et n° 27/92 du 2 avril 1992, 1.B; Arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992, 4.B.3.

⁵⁹ Arrêt n° 71/92 du 18 novembre 1992, B.1.

19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

La Cour commence par préciser que « les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage ». La loi spéciale sur la Cour d'arbitrage prévoit, en effet, dans son article 2, 2°, que seules les personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt peuvent introduire un recours en annulation.

La Cour admet, cependant, d'apporter une exception à cette règle de procédure lorsque les organisations syndicales interviennent « 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 ». La Cour considère donc que la possibilité d'agir devant elle doit être considérée comme le prolongement de la loi qui a organisé la participation des syndicats au fonctionnement des services publics. Ces syndicats doivent pouvoir contester les limites dans lesquelles leur participation aurait été arbitrairement contenue.

La Cour admet, dès lors, la recevabilité du recours qui conteste, en particulier, les conditions de représentativité que la loi impose pour pouvoir siéger au sein des commissions paritaires des entreprises publiques autonomes ainsi qu'au sein de la Commission Entreprises publiques. Une telle loi a pour effet de restreindre les prérogatives de la partie requérante qui est assimilée à une personne pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Lorsqu'un recours est introduit par une personne morale, le juge constitutionnel doit pouvoir *vérifier* la capacité et la qualité à agir du requérant. A cette fin, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage prévoit que la partie produit, à la première demande, la preuve, selon le cas, de la publication de ses statuts aux annexes du *Moniteur belge*, ou de la décision d'intenter ou de poursuivre le recours ⁶⁰. Lorsqu'une partie néglige de produire d'initiative ces pièces ou l'une de ces pièces ou ne répond pas sur ce point à la demande de la Cour, celle-ci déclare le recours irrecevable car elle n'est pas en mesure d'apprécier la capacité d'agir en justice du requérant ⁶¹. L'absence de statuts, en particulier, empêche la Cour de vérifier si l'association a réellement la personnalité juridique. Elle l'empêche aussi de vérifier la qualité pour agir de l'organe qui intervient. Elle l'empêche encore de vérifier si l'objet de la requête entre dans l'objectif statutaire de l'association ⁶².

Quelques questions relatives à la *qualité pour agir* réapparaissent par ailleurs ⁶³.

Concernant les *associations sans but lucratif*, la Cour confirme que c'est le conseil d'administration qui est en principe compétent pour décider d'introduire un recours, à tout le moins lorsque la solution qui résulte de l'article 13 de la loi du 27 juin 1921 relative à ces associations est confirmée

60 Article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

61 Arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, 2.B.1. à 5.

62 Voy. *supra*.

63 Voy. aussi concernant l'Ordre national des avocats, l'arrêt n° 24/92 du 2 avril 1992, 2.B.2.

par les statuts de l'association et lorsque la composition des deux organes n'est pas identique ⁶⁴.

Lorsqu'elle est saisie de recours introduits par des *sociétés*, la Cour vérifie si la décision d'introduire le recours a été prise conformément à la législation belge ou éventuellement à la législation étrangère qui s'applique à la société en question ⁶⁵. Si une délégation a été accordée à un administrateur, la Cour en vérifie le contenu et la validité au regard des statuts. Elle précise, à cet égard, qu'« un administrateur-délégué d'une société n'a pas qualité pour introduire un recours en annulation dans le cadre de la gestion journalière. Un administrateur ne peut introduire un tel recours que s'il a reçu un mandat spécial à cet effet ou s'il a été désigné par les statuts pour représenter la société en justice, conformément à l'article 54, alinéas 4 et 5, des lois coordonnées sur les sociétés commerciales » ⁶⁶.

C. - Le désistement

La Cour confirme qu'à l'instar des autorités habilitées à agir ⁶⁷, les personnes physiques et morales peuvent se désister de leur recours : le droit de se désister est intimement lié au droit d'introduire un recours ⁶⁸.

D. - L'intervention

Toute intervention devant la Cour suppose le dépôt d'un mémoire. Il arrive qu'une partie souhaite intervenir dans une affaire mais n'ait pas d'emblée une opinion déterminée ou n'ait pas eu suffisamment de temps pour développer son argumentation. Elle introduit alors un mémoire où elle déclare s'en remettre provisoirement à la sagesse de la Cour, sous réserve d'une prise de position dans un mémoire en réponse. La Cour admet une telle pratique alors qu'elle peut nuire au développement d'un débat contradictoire : « malgré son caractère succinct, ce "mémoire" peut être considéré comme un mémoire au sens de l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage » ⁶⁹. Cette dernière disposition – il faut le souligner – ne vise que les autorités gouvernementales et législatives ainsi que les parties au litige qui a donné naissance à une question préjudicielle.

1. - Dans la procédure en annulation et en suspension

Il existe deux catégories d'intervenants dans une procédure en annulation.

64 Arrêt n° 25/92 du 2 avril 1992, 1.B.

65 Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, B.1.

66 Arrêt n° 23/92 cité. Voy. aussi l'arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, 1.B.2. où la Cour considère irrecevable un recours introduit à la demande de la direction d'une société anonyme, sous réserve d'entérinement par le conseil d'administration, lequel a décidé de ne pas poursuivre la procédure.

67 Voy. l'arrêt n° 61/92 du 8 octobre 1992, où le Conseil des ministres décide de se désister parce que le décret de la Communauté française entrepris a été abrogé.

68 Arrêts n° 17/92 et n° 18/92 du 12 mars 1992; Arrêt n° 39/92 du 13 mai 1992; Arrêt n° 51/92 du 18 juin 1992; Arrêt n° 62/92 du 8 octobre 1992; Arrêt n° 65/92 du 15 octobre 1992; Arrêt n° 66/92 du 21 octobre 1992.

69 Arrêt n° 14/92 du 27 février 1992, B.1; Arrêt n° 27/92 du 2 avril 1992, 2.B.

Il y a, tout d'abord, des intervenants dont l'intérêt à agir est présumé : ce sont les interlocuteurs privilégiés de la Cour. Ils sont d'ailleurs avertis en particulier de l'introduction d'un recours en annulation par des notifications faites par le greffier de la Cour. Cette catégorie comprend le conseil des ministres, les gouvernements de communauté et de région ainsi que les présidents des assemblées législatives ⁷⁰. Ils peuvent intervenir dans toute procédure en annulation, à la seule condition de déposer un mémoire dans un délai de 45 jours à dater de la réception de la notification qui leur a été faite. Ce mémoire peut formuler des moyens nouveaux ⁷¹. Dans un arrêt du 5 février 1992, la Cour confirme que cette possibilité ne peut être limitée par la nature de la norme : « ladite loi ne fait à cet égard aucune distinction entre ces autorités publiques suivant que la norme attaquée serait une loi, un décret ou une (ordonnance) » ⁷². La Cour précise par ailleurs que la partie requérante ne peut pas, pour sa part, bénéficier de cette possibilité de déposer un mémoire ⁷³.

L'intervention d'autres personnes dans une procédure d'annulation est aussi prévue par le législateur, à condition que la personne intervenante justifie d'un intérêt et consigne ses observations dans un mémoire qu'elle adresse à la Cour dans un délai de trente jours. Elle est de ce fait réputée partie au litige ⁷⁴. Ce mémoire ne peut pas contenir de moyens nouveaux ⁷⁵.

Plusieurs arrêts ont trait à l'intérêt à agir de l'intervenant. Cet intérêt peut être identique à celui du requérant ⁷⁶ mais il n'est pas requis qu'il le soit, l'intervenant pouvant avoir des intérêts opposés à ceux du requérant. La Cour confirme cette distinction et précise une nouvelle fois que l'intérêt à intervenir existe « chez toute personne qui pourrait être affectée directement dans sa situation par la décision de la Cour au sujet de la norme entreprise » ⁷⁷. L'intervenant peut être une personne physique ⁷⁸ ou une personne morale, par exemple une association sans but lucratif ⁷⁹, une union

70 Voy. l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

71 Voy. pour une application de cette règle l'arrêt n° 45/92 du 18 juin 1992, 1.B.1. Voy. aussi l'arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, B.1. où la Cour admet la recevabilité du mémoire, bien qu'il soit dit dans le préambule que c'est la Communauté qui agit, représentée par son Exécutif, parce qu'il apparaît des documents joints que les mémoires ont été établis et introduits sur la base d'une décision de l'Exécutif.

72 Arrêt n° 5/92 du 5 février 1992, B.3.

73 Arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992, 3.B.

74 Article 87, §2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Ce délai court à dater de la publication d'un avis au *Moniteur belge* qui porte l'introduction du recours à la connaissance de tous.

75 Arrêt n° 45/92 du 18 juin 1992, 3.B.1.

76 Voy. l'arrêt n° 24/92 du 2 avril 1992, 3.B.

77 Arrêt n° 25/92 du 2 avril 1992, 3.B.1. La Cour précise ensuite qu'une association de fait n'a pas en principe et en tant que telle compétence pour agir et ne saurait ester en justice par l'intermédiaire de ses responsables (*idem*, 3.B.2.). Voy. concernant la capacité à agir d'une association de fait *supra*.

78 Arrêts 24/92 et 25/92 cités.

79 Arrêt n° 16/92 du 12 mars 1992, B.1. Elle doit alors satisfaire aux mêmes conditions que pour introduire un recours en annulation et démontrer par ses activités concrètes que son objet social est réellement poursuivi. Dans cet arrêt, la Cour admet à cet égard l'intervention de *Greenpeace Belgium A.S.B.L.* en considérant que les activités de cette association sont suffisamment connues pour établir que son objet social a été et est réellement poursuivi.

professionnelle ⁸⁰, ou encore une autorité publique, par exemple, une députation permanente ⁸¹.

2. - Dans la procédure préjudicielle

Il y a également deux catégories d'intervenants dans une procédure préjudicielle. D'une part, les mêmes interlocuteurs privilégiés que pour le recours en annulation ainsi que les parties devant le juge qui a posé la question préjudicielle, qui sont tous deux soumis aux conditions prévues à l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et, d'autre part, les personnes qui justifient d'un intérêt dans la cause devant la juridiction qui ordonne le renvoi, qui sont soumises aux conditions prévues à l'article 87, § 1er, de la même loi spéciale. La Cour déduit de cette dualité qu'un même document ne peut constituer à la fois le mémoire visé à l'article 85 et le mémoire visé à l'article 87 : elle n'admet donc pas qu'un intervenant de la deuxième catégorie rejoigne un intervenant de la première catégorie et qu'ils déposent ensemble un seul mémoire ⁸².

E. - La contradiction des débats

L'on a relevé que la Cour se montre exigeante dans son contrôle du contenu de la requête car elle se soucie du respect concret de la contradiction des débats. On ne retrouve pas une telle exigence quant au contenu des mémoires, puisque la Cour, confirmant une jurisprudence antérieure ⁸³, admet « malgré son caractère succinct » un mémoire dans lequel une partie déclare intervenir et s'en remet provisoirement à la sagesse de la Cour sous réserve d'une prise de position ultérieure dans un mémoire en réponse ⁸⁴.

F. - La procédure préliminaire

La Cour utilise à quelques reprises la procédure préliminaire en 1993.

Les motifs d'y recourir sont l'irrecevabilité d'une requête introduite en dehors du délai de six mois ⁸⁵ ou le défaut d'objet des dispositions entreprises ⁸⁶. Pour cette raison, la Cour rejette d'emblée le recours en annulation et, s'il y en a une, la demande de suspension qui y est jointe.

Il arrive aussi que la Cour abandonne une procédure préliminaire, après l'avoir enclenchée et poursuive l'examen de l'affaire selon la procédure ordinaire ⁸⁷, ce qui ne l'empêche pas de rejeter le recours en raison de son irrecevabilité pour le motif même qui avait incité les juges-rapporteurs à enclencher la procédure préliminaire, à savoir, l'imprécision de la requête. La Cour précise d'ailleurs, dans son arrêt, que les indications complémentaires fournies par le requérant dans le mémoire justificatif qu'il peut déposer après

80 Arrêt n° 16/92 cité, B.1.6.

81 Arrêt n° 67/92 du 12 novembre 1992, B.1.2. La Cour doit aussi dans ce cas vérifier la qualité à agir.

82 Arrêt n° 11/92 du 13 février 1992, B.1.

83 Voy. notre chronique dans cet *Annuaire*, 1990, p. 499.

84 Arrêt n° 14/92 du 27 février 1992, B.1; Arrêt n° 27/92 du 2 avril 1992, 2.B.

85 Arrêt n° 1/92 du 9 janvier 1992. Arrêt n° 44/92 du 11 juin 1992.

86 Arrêt n° 22/92 du 19 mars 1992, voy. *supra*.

87 Arrêt n° 29/92 du 2 avril 1992.

avoir été informé du recours possible à la procédure préliminaire n'apportent pas d'éléments suffisants pour lever l'imprécision du moyen. La formule retenue incite à croire qu'il est possible à un requérant d'« améliorer » par un mémoire justificatif une requête insuffisante.

La Cour utilise parfois la procédure préliminaire pour clôturer une affaire qui lui a été soumise par la question préjudicielle posée par un juge. Le motif en est soit son incompétence parce que la norme soumise est un arrêté royal ⁸⁸, soit le fait que la question posée a déjà été tranchée par des arrêts antérieurs. Dans cette dernière hypothèse, pour autant que la Cour décide de confirmer la jurisprudence antérieure, elle rend un arrêt de réponse immédiate ⁸⁹.

G. - La suspension de la norme ⁹⁰

1. - La recevabilité de la demande de suspension

Comme elle en a pris l'habitude, la Cour procède à un examen provisoire de la recevabilité du recours avant de vérifier si les conditions de la suspension sont réunies ⁹¹. La démarche se justifie par le fait que la demande de suspension est liée au recours en annulation, de sorte que si ce recours devait être irrecevable, la demande de suspension le serait aussi. Il peut d'ailleurs arriver que la Cour rejette, en une fois, au terme d'une procédure préliminaire le recours en annulation et la demande de suspension qui y est jointe, en raison de l'irrecevabilité du recours ⁹².

2. - Les conditions de la suspension

Les arrêts décidant une suspension sont rares ⁹³. Ils méritent donc de retenir l'attention. En 1992, la Cour suspend deux fois une loi ⁹⁴. Le premier arrêt ne sera pas suivi d'un arrêt d'annulation, car un désistement est intervenu ⁹⁵. Le second arrêt sera suivi d'un arrêt d'annulation en 1993 ⁹⁶.

Le rejet des demandes de suspension est justifié par l'absence de l'une ou l'autre des conditions mises à la suspension.

La Cour peut d'abord suspendre une loi, un décret ou une ordonnance, lorsqu'un recours est exercé contre une norme identique à une norme déjà

88 Arrêt n° 58/92 du 6 octobre 1992.

89 Arrêt n° 50/92 du 18 juin 1992. Voy. également notre chronique dans cet *Annuaire*, 1991.

90 Voy. à ce sujet, J.-C. SCHOLSEM, «Les demandes de suspension devant la Cour d'arbitrage», *Actualités du droit*, 1992, pp. 1035-1058.

91 Arrêt n° 3/92 du 15 janvier 1992, B.1.1. Arrêt n° 7/92 du 11 février 1992, B.1. Arrêt n° 9/92 du 11 février 1992, 1.B.1. Arrêt n° 15/92 du 27 février 1992, B.1.1. Il peut arriver que la Cour se dispense de cet examen, en partant du constat que la demande de suspension doit être rejetée pour d'autres raisons : Arrêt n° 81/92 du 23 décembre 1992, B.1.

92 Voy. *supra*.

93 Voy. nos précédentes chroniques.

94 Arrêt n° 20/92 du 12 mars 1992; Arrêt n° 60/92 du 8 octobre 1992. Voy. concernant le premier arrêt J.-C. SCHOLSEM, *op. cit.*, p. 1057.

95 Arrêt n° 51/92 du 18 juin 1992. Il est remarquable de relever que le requérant s'est désisté par lettre recommandée à la poste le 11 mars 1992 parvenue au greffe de la Cour le 12 mars 1992 et que la Cour a précisément prononcé l'arrêt de suspension ce 12 mars 1992. Elle n'a donc pas tenu compte du désistement à ce stade.

96 Arrêt n° 1/93 du 7 janvier 1993.

annulée par la Cour et qui a été adoptée par le même législateur⁹⁷. La Cour rejette par un arrêt du 27 février 1992 une demande de suspension introduite sur cette base parce que la norme entreprise n'est pas identique à la norme antérieure annulée par la Cour⁹⁸.

La Cour peut ensuite suspendre une loi, un décret ou une ordonnance lorsque des moyens sérieux sont invoqués et pour autant que l'exécution immédiate de la norme risque de causer un préjudice grave difficilement réparable⁹⁹. La Cour confirme que ces deux conditions sont cumulatives, de sorte que la constatation que l'une d'entre elles n'est pas satisfaite dispense la Cour d'examiner l'autre et entraîne le rejet de la demande¹⁰⁰.

Pour qu'un moyen soit considéré comme sérieux, il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non-fondé mais 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 procédure¹⁰¹. Cet examen est certes provisoire; il n'en demeure pas moins que le rejet de la demande de suspension pour le motif que les moyens ne sont pas sérieux jette un doute sur les chances d'aboutir du recours en annulation. Heureusement, la Cour n'abuse pas du procédé. En 1992, une seule demande de suspension échoue parce que les moyens invoqués ne sont pas sérieux. Lorsque la Cour reconnaît sérieux un des moyens, elle s'estime dispensée de vérifier si les autres moyens le sont également¹⁰².

La plupart des demandes de suspension échouent parce que les requérants ne convainquent pas la Cour de ce que l'exécution immédiate de la norme risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable. Soit ils n'invoquent pas de faits concrets ou d'éléments précis pour étayer le préjudice qu'eux-mêmes subiraient: la Cour exige, à cet égard, une démonstration du risque de préjudice et de la gravité de celui-ci¹⁰³. Soit le préjudice est purement moral, par exemple, parce que la requérante est une association de membres et se plaint de l'adoption de normes contraires aux principes dont la défense forme son objet social: « ce préjudice n'est pas difficilement réparable, mais manifestement susceptible d'être réparé puisqu'il peut disparaître à la suite d'une annulation éventuelle des dispositions querellées »¹⁰⁴. La Cour précise aussi que le préjudice qui atteint des personnes dont l'association – en l'espèce, *Amnesty International* – entend assurer la protection ne peut être considéré comme un préjudice atteignant l'association. « Pour apprécier la gravité d'un préjudice, il y a lieu en effet de

97 Article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

98 Arrêt n° 15/92 du 27 février 1992, B.2.

99 Article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Voy. aussi l'article 22 de cette loi qui exige que la demande contienne un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

100 Arrêt n° 3/92 du 15 janvier 1992, B.2.1. Arrêt n° 7/92 du 11 février 1992, B.2.1. Arrêt n° 8/92 du 11 février 1992, B.6. Arrêt n° 9/92 du 11 février 1992, 2.B. Arrêt n° 15/92 du 27 février 1992, B.3. et B.5. Arrêt n° 19/92 du 12 mars 1992, B.1. Arrêt n° 20/92 du 12 mars 1992, B.1. Arrêt n° 60/92 du 8 octobre 1992, B.1. Arrêt n° 81/92 du 23 décembre 1992, B.2.

101 Arrêt n° 8/92, cité, B.1. Arrêt n° 20/92 cité, B.2.1. Voy. sur cet arrêt X. DELGRANGE, «Note», *Revue régionale de droit*, 1992, pp. 341-344.

102 Arrêt n° 60/92, B.2.3.

103 Arrêt n° 7/92, cité, B.2.1. et 2. Arrêt n° 9/92, cité, 2.B. Arrêt n° 81/92, cité, B.2. et 4. Arrêt n° 60/92, cité, B.3.1.

104 Arrêt n° 19/92, cité, B.3. Arrêt n° 15/92, cité, B.4.

ne pas confondre l'a.s.b.l. qui défend des principes ou protège un intérêt collectif avec les personnes physiques, affectées dans leur situation personnelle, auxquels ces principes ou cet intérêt sont relatifs » ¹⁰⁵. Soit le préjudice est inexistant ¹⁰⁶.

Dans deux arrêts, la Cour considère que l'application immédiate de la loi risque de causer au requérant un préjudice grave qu'une éventuelle annulation ne pourrait utilement réparer.

Dans le premier cas, la loi attaquée a pour effet que des actes administratifs, que le requérant avait attaqués devant le Conseil d'État, sont devenus des actes du pouvoir législatif. Le Conseil d'État ne peut en connaître. Il se déclarera donc incompétent, ce qui prive le requérant de son droit de faire trancher par le juge administratif un litige. Ou – autre solution – le Conseil d'État posera une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage quant à la loi entreprise, ce qui retardera la procédure au-delà du 30 novembre 1992, date à laquelle le requérant aura atteint l'âge de la pension et perdra ainsi tout intérêt à agir devant le Conseil d'État ¹⁰⁷.

Dans le second cas, la requérante demande la suspension d'une loi relative au taux de T.V.A. sur certains engrais et se plaint de ne pas bénéficier du taux inférieur dont sont affectés les autres engrais. La Cour considère qu'une perte financière ne suffit pas à constituer un préjudice qui justifie la suspension de la loi. Elle observe néanmoins qu'en l'espèce la requérante démontre qu'« elle risque d'être placée dans une position concurrentielle défavorable, pouvant conduire à ce qu'elle ne puisse pas maintenir ou acquérir suffisamment de clientèle, et d'être affectée jusque dans son existence avant qu'il ne soit statué sur le recours en annulation, ce qui doit être considéré comme irréversible » ¹⁰⁸. La Cour suspend dès lors la loi « dans la mesure où il est prévu pour les engrais à base d'éléments secondaires un taux supérieur à celui frappant les engrais en général », car la requérante ne peut connaître de préjudice que dans cette mesure.

H. - Les délais

Un recours intenté contre une norme publiée au *Moniteur belge* plus de six mois après cette publication est irrecevable ¹⁰⁹.

Un nouveau délai de six mois est ouvert lorsque la Cour a, en réponse à une question préjudicielle, déclaré qu'une loi, un décret ou une ordonnance viole une des dispositions dont la Cour doit assurer le respect ¹¹⁰.

I. - La requête en annulation

La Cour exige pour qu'une requête soit recevable que l'identité exacte des parties soit indiquée ¹¹¹.

105 Arrêt n° 19/92, cité.

106 Arrêt n° 3/92, cité, B.2.

107 Arrêt n° 20/92, cité, B.3.

108 Arrêt n° 60/92, cité, B.3.

109 La Cour n'hésite pas à utiliser à cet effet la procédure préliminaire : Arrêt n° 1/92 du 9 janvier 1992; Arrêt n° 44/92 du 11 juin 1992. Voy. aussi Arrêt n° 71/92 du 18 novembre 1992, B.2.2.

110 Voy. l'arrêt n° 56/92 du 9 juillet 1992, B.1.

111 Arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, 1.B.3. Voy. aussi dans cet arrêt le 1.B.1.

§ 3. - LE CONTENTIEUX DES DROITS ET LIBERTÉS

La révision constitutionnelle de 1988 et la réforme législative de 1989 ont octroyé à la Cour d'arbitrage de nouvelles attributions. La Cour doit contrôler le respect des règles organisatrices de l'enseignement, d'une part, des principes d'égalité et de non-discrimination, d'autre part. En 1992, la jurisprudence en matière d'enseignement se développe de manière importante (A). La jurisprudence concernant les règles d'égalité et de non-discrimination demeure, pour sa part, l'activité principale de la Cour d'arbitrage (B).

A. - L'enseignement ¹¹²

1. - La liberté de l'enseignement peut apparaître, sous une première facette, comme la liberté qui est offerte à chacun d'ouvrir une école. L'expression ne doit pas être entendue au sens trop restreint de l'expression. « Par "établissement d'enseignement", il faut entendre tout ce qui est lié directement à la dispensation de l'enseignement », par exemple un internat ¹¹³.

Cette liberté doit profiter tant aux personnes privées qu'aux autorités publiques.

2. - En ce qui concerne les écoles privées, les arrêts rendus le 2 avril 1992 font figure de décisions de principe ¹¹⁴. La Cour d'arbitrage y affirme de manière nette plusieurs principes. La liberté de l'enseignement emporte, en premier lieu, le droit de créer une école « basée sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée » ¹¹⁵. Elle garantit aussi « le droit de créer des écoles dont la spécificité réside dans certaines conceptions d'ordre pédagogique ou éducatif » ¹¹⁶.

Avec cette précision essentielle, qui témoigne tout à la fois d'un sens aigu du réalisme et de la préoccupation de ne pas se contenter d'une définition formelle des libertés : « La liberté d'enseignement ainsi définie suppose, si on entend qu'elle ne reste pas purement théorique que les pouvoirs organisateurs (en l'occurrence des associations privées) qui ne relèvent pas directement de la Communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci » ¹¹⁷.

Le droit au subventionnement est, certes, limité. Il l'est par le pouvoir qu'a la Communauté de lier les subventions à des exigences relevant de l'intérêt général, entre autres celles qui tiennent à la dispensation d'un enseignement de qualité, au respect des normes de population scolaire et à la consécration du principe de l'égal accès à l'enseignement. Il l'est aussi par la

112 Voy. sur ce thème X. DELGRANGE, « L'égalité dans l'enseignement à la lecture de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *Quels droits dans l'enseignement ?*, à paraître.

113 Arrêt n° 26/92, du 2 avril 1992, 2.B.2.

114 Voy. concernant ces arrêts, J. DE GROOF, « Interpretaties vanwege het Arbitragehof van het art. 17 van de Grondwet », *T.O.R.B.*, 1991-1992, pp. 248-251 et R. VERSTEGEN, « Rechterlijke bescherming en afbakening van de vrijheid van onderwijs : exit het traditioneel secundair onderwijs », *T.O.R.B.*, 1991-1992, pp. 256-260.

115 Arrêt n° 25/92, du 2 avril 1992, 4.B.1.

116 Arrêt n° 25/92, du 2 avril 1992, *ibidem*; n° 28/92, du 2 avril 1992, 6.B.2.

117 Arrêt n° 25/92, du 2 avril 1992, 4.B.2.

nécessité pour la Communauté de répartir ses moyens financiers entre les diverses missions qui lui reviennent ¹¹⁸.

La Communauté ne saurait, en particulier, être obligée de supporter « les frais supplémentaires résultant du choix d'une méthode pédagogique » déterminée ¹¹⁹.

3. - En ce qui concerne les autorités publiques, un autre arrêt du 2 avril relève, de manière explicite, que la Communauté est tenue, à la différence des autres pouvoirs organisateurs, d'assurer « en permanence et sur l'ensemble du territoire » une offre d'enseignement suffisamment large ¹²⁰.

On ne peut perdre de vue que les autorités publiques n'ont pas seulement pour tâche de créer des écoles. Elle ont aussi la mission d'établir les règles normatives quant à la dispensation de l'enseignement et quant à la collation des grades. Elles peuvent notamment subordonner l'accès à une profession ou à une fonction déterminée à des conditions de formation déterminées ¹²¹. Elles ont aussi pour tâche de se prononcer sur l'équivalence des diplômes étrangers ¹²². Elles ont encore pour mission de régler les services d'inspection et d'encadrement pédagogique – et ce dans tous les réseaux d'enseignement – ¹²³.

4. - Le système mis en place doit conduire à instaurer l'égalité entre les réseaux d'enseignement, qu'ils relèvent du secteur privé et du secteur public. Cette égalité est le fondement même de la « paix scolaire » que les communautés doivent contribuer à instaurer ¹²⁴.

Seules des différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque « pouvoir organisateur » peuvent justifier un traitement approprié, et donc différencié ¹²⁵. Quelles sont ces caractéristiques propres ? Dans un arrêt du 2 avril, la Cour d'arbitrage relève un élément essentiel : l'enseignement communautaire est chargé « d'un service public, au sens organique du terme », l'enseignement libre subventionné constitue, pour sa part, « un service public fonctionnel, en d'autres termes, un service qui est organisé par l'initiative privée pour les besoins de tout ou partie de la population, en vue d'assumer une mission d'intérêt général » ¹²⁶. Conséquence de cette différence de statut : les établissements de l'enseignement libre subventionné ne sont pas tenus, à la différence des établissements de l'enseignement public, d'admettre tous les candidats; ils peuvent pratiquer une sélection de leurs élèves.

D'autres critères sont cités dans un autre arrêt du 2 avril : les écoles organisées par les pouvoirs publics sont tenues d'offrir le choix entre les enseignements d'une des religions reconnues ou de la morale non confessionnelle ¹²⁷; le système de domanialité auquel sont soumises les écoles

118 Arrêt n° 28/92, 6.B.6.

119 Arrêt n° 28/92, *ibidem*.

120 Arrêt n° 26/92, du 2 avril 1992, 3.B.6.

121 Arrêt n° 47/92, du 18 juin 1992, B.6.; arrêt n° 78/92, du 17 décembre 1992, B.4.4.

122 Arrêt n° 47/92, B.7.

123 Arrêt n° 74/92, du 18 novembre 1992, B.3.7.

124 Arrêt n° 26/92, du 2 avril 1992, 3.B.1.; n° 27/92, du 2 avril 1992, 3.B.1.

125 Arrêt n° 27/92, du 2 avril 1992, 3.B.3.

126 Arrêt n° 26/92, du 2 avril 1992, 3.B.6.; n° 27/92, du 2 avril 1992, 4.B.2.

127 Arrêt n° 27/92, 4.B.2.

publiques ne peut se comparer aux règles qui affectent le régime de la propriété des écoles privées ¹²⁸.

Ce traitement différencié ne peut, cependant, aboutir à remettre en cause la liberté de l'enseignement et le libre choix des parents qui sont constitutionnellement protégés.

Autre facette du principe d'égalité. Si des situations comparables doivent être traitées de manière comparable, il n'est pas normal, estime la Cour, que le législateur traite de façon identique des situations qui ne le sont pas. En assimilant, par exemple, des écoles en développement à des établissements dont le développement est achevé, « le législateur décréteil a perdu de vue que les unes et les autres se trouvent dans des situations essentiellement différentes » et qu'une uniformité de traitement ne se justifiait pas ¹²⁹.

5. - La liberté de l'enseignement, c'est aussi la liberté dans l'enseignement. Mais la question ne retient pas, en 1992, l'attention de la Cour d'arbitrage.

La Cour est, par contre, attentive aux particularités de statut des personnels de l'enseignement. Les Universités sont confrontées à des difficultés financières. Elles s'efforcent d'assainir la situation, en établissant et en réalisant des « plans d'assainissement » qui emportent, par exemple, « le désengagement total, à l'âge de soixante ans, de tous les membres du personnel scientifique nommés à titre scientifique qui atteignent cet âge au cours de la période comprise entre le 1er octobre 1991 et le 30 septembre 1996 » ¹³⁰. La définition du statut de catégories particulières de personne ne peut avoir pour effet de compromettre la réalisation de pareils plans.

6. - La liberté de l'étudiant, et plus encore – depuis 1988 – le droit de l'étudiant à un enseignement sont reconnus par la Constitution. Ils s'accompagnent, en tout cas, dans les premières années, d'une obligation de suivre un enseignement. D'où la règle constitutionnelle qui veut que « l'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire » (art. 17, § 3). Selon la Cour, ce texte doit, à la lumière de ses travaux préparatoires, faire l'objet d'une interprétation stricte ¹³¹.

Pour la Cour d'arbitrage, la règle constitutionnelle proscriit que l'accès à l'enseignement soit « limité d'aucune manière, que ce soit par un minerval (droit d'inscription) direct ou indirect ou par l'imposition de conditions financières équivalentes. Cette disposition n'exclut pas, cependant, qu'une contribution puisse être demandée pour le matériel didactique et pour certaines activités, sans excéder le coût des biens ou prestations nécessaires et fournies ».

Ces règles valent-elles pour l'enseignement supérieur ? Tenant compte des dispositions du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Cour d'arbitrage considère que, même si ces dispositions ne sont pas d'effet direct, elles font obligation aux pouvoirs publics de ne pas prendre « des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif d'une instauration progressive de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des

128 Arrêt n° 27/92, 5.B.2.

129 Arrêt n° 28/92, du 2 avril 1992, 5.B.4.

130 Arrêt n° 8/92, du 11 février 1992, B.5.1.a.

131 Arrêt n° 28/92, 6.B.5.

capacités de chacun, compte tenu de la situation des finances publiques »¹³². Une augmentation excessive des droits d'inscription serait « contraire à l'obligation » souscrite par l'État belge, prévient la Cour : en effet, elle porterait atteinte « à l'obligation de *standstill* résultant du pacte de 1966 »¹³³.

7. - Autre aspect de la liberté de l'enseignement : la liberté des parents. Chaque famille ne doit-elle pas être en mesure de choisir pour ses enfants entre plusieurs institutions d'enseignement ? Ne doit-elle pas exercer, conformément à ses convictions idéologiques ou philosophiques, un libre choix entre plusieurs réseaux d'enseignement ? Au minimum ne doit-elle pas pouvoir utiliser à son gré les moyens existants d'enseignement ?

Dans l'un de ses arrêts du 2 avril, la Cour d'arbitrage va considérer que la liberté de l'enseignement assure aux parents un premier droit : celui de créer, s'ils le souhaitent, une école basée sur une philosophie, confessionnelle ou non. Selon elle, la Constitution leur reconnaît aussi un deuxième droit : celui de choisir entre les écoles existantes, et cela en fonction des projets pédagogiques ou éducatifs de chacune d'elles. Troisième droit : celui de voir subventionner les écoles privées qui auraient été constituées.

En effet, indique la Cour, « la liberté de choix des parents ne saurait être dissociée du droit de créer des établissements d'enseignement et du droit au subventionnement que possèdent lesdits établissements ». Avec cette précision : « Le libre choix des parents ne peut être pleinement réalisé que si la liberté des pouvoirs organisateurs d'organiser un enseignement et le droit au subventionnement que possède en principe cet enseignement ne sont pas limités de manière illégitime »¹³⁴.

Droit supplémentaire des parents ou, en tout cas, de certains d'entre eux : le droit de disposer d'un internat auprès de l'école ou d'un autre établissement d'enseignement. Ce droit apparaît, encore une fois, comme une condition de l'exercice effectif du « libre choix scolaire »¹³⁵.

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

Comme en 1990 et en 1991, les arrêts relatifs aux règles d'égalité et de non-discrimination sont nombreux. Certains de ces arrêts sont d'ailleurs les copies conformes d'arrêts antérieurs. Une question préjudicielle est souvent suivie de questions identiques posées par la même ou par d'autres juridictions. Il serait présomptueux de vouloir tous les présenter ici. L'on se borne à dégager quelques leçons générales qui viennent compléter celles qui ont été dégagées dans de précédentes chroniques. L'on examine ensuite plus en détail quelques arrêts choisis.

1. - Généralités

En ce qui concerne le *champ d'application* des principes d'égalité et de non-discrimination, la jurisprudence de 1992 n'apporte pas d'élément neuf. Tout au plus, doit-on relever que la Cour confirme la portée générale des

132 Arrêt n° 33/92, du 7 mai 1992, B.4.3. Voy. concernant cet arrêt K. DE FEYTER, «De rechtstreekse werking van artikel 13 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten», *T.O.R.B.*, 1992-1993, pp. 249-252.

133 Arrêt n° 33/92, B.7.2.

134 Arrêt n° 25/92, du 2 avril 1992, 4.B.3.

135 Arrêt n° 26/92, du 2 avril 1992, 2.B.2.

règles d'égalité et de non-discrimination. Elle en fait application en matière fiscale ¹³⁶.

Concernant la *portée du contrôle*, la Cour confirme la définition classique des règles d'égalité et de non-discrimination dans la plupart de ses arrêts et vérifie si la différence de traitement est susceptible de justification objective et raisonnable ¹³⁷. Cette définition se double d'une observation importante : la Cour précise qu'il s'impose de traiter différemment des situations différentes. Les articles 6 et 6*bis* de la Constitution « s'opposent par ailleurs à ce que soient traités de manière identique, sans qu'apparaisse une justification objective et raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes » ¹³⁸. Et la Cour ajoute encore que « l'application de la règle en vertu de laquelle des situations inégales doivent être traitées de manière inégale suppose que le critère suivi pour distinguer si des situations sont inégales soit pertinent par rapport à la mesure attaquée » ¹³⁹.

Il se confirme, par ailleurs, que la Cour ne procède au contrôle de la justification de la mesure qu'après avoir vérifié si les catégories de situations qui lui sont soumises sont suffisamment comparables ¹⁴⁰. Elle considère ainsi que les redevables de taxes sur les appareils automatiques de divertissement et les redevables de taxes sur les jeux et paris se trouvent dans des situations très différentes mais non suffisamment éloignées l'une de l'autre pour conclure à leur non-comparabilité ¹⁴¹. En revanche, « considérées sous l'angle de l'objectif de financement de l'assurance maladie-invalidité (...), les différentes catégories de personnes participant à la consommation des médicaments – notamment les médecins prescripteurs, les pharmaciens d'officine et les consommateurs de produits ou de prestations admis au remboursement par l'assurance maladie-invalidité – ne constituent pas des catégories comparables » ¹⁴². La Cour considère de même que le congé parental et le congé d'accueil – accordé en cas d'adoption – ne sont manifestement pas comparables car ils répondent à des besoins tout à fait différents ¹⁴³.

Dans la plupart des autres arrêts, la Cour vérifie le but poursuivi par le législateur, le caractère – objectif ou non – de la distinction, la pertinence et la proportionnalité de la mesure au regard du but poursuivi. Le but poursuivi peut être de divers ordres : il peut s'agir d'un but financier ¹⁴⁴, d'un

136 Arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992, 6.B.1. Voy. notre précédente chronique dans cet *Annuaire*.

137 Voy. outre les arrêts examinés *infra*, Arrêt n° 37/92 du 7 mai 1992; Arrêt n° 41/92 du 13 mai 1992; Arrêt n° 42/92 du 13 mai 1992; Arrêt n° 47/92 du 18 juin 1992; Arrêt n° 77/92 du 17 décembre 1992.

138 Arrêt n° 4/92 du 23 janvier 1992, B.2.3; Arrêt n° 16/92 du 12 mars 1992, B.3.3; Arrêt n° 59/92 du 8 octobre 1992, B.4.2; Arrêt n° 64/92 du 15 octobre 1992, 4.B.3; Arrêt n° 70/92 du 12 novembre 1992, B.3.2.

139 Arrêt n° 64/92, cité, 4.B.4.

140 Arrêt n° 30/92 du 2 avril 1992, examiné *supra*; Arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992, 6.B.3; Arrêt n° 41/92 du 13 mai 1992, B.3.3; Arrêt n° 70/92 du 12 novembre 1992, B.3.4.

141 Arrêt n° 31/92, cité, 6.B.3. Il est intéressant de relever qu'à propos de cette même affaire, dans un arrêt rejetant une demande de suspension pour la raison que les moyens invoqués ne sont pas sérieux, la Cour avait considéré que ces deux catégories de personnes n'étaient pas comparables (Arrêt n° 3/91 du 7 mars 1991, B.4.2).

142 Arrêt n° 41/92, cité, B.3.3.

143 Arrêt n° 45/92 du 18 juin 1992, 6.B.1.

144 Arrêt n° 8/92 du 11 février 1992, B.4; Arrêt n° 41/92 du 13 mai 1992, B.3.2.

but de santé publique ¹⁴⁵ ou du souci de préserver la paix sociale ¹⁴⁶, d'assurer un meilleur accès aux tribunaux ¹⁴⁷. Il faut relever que, dans ces arrêts, la Cour ne conclut pas à l'illégitimité du but poursuivi. Une telle appréciation, si elle devait se révéler, serait particulièrement grave, dès lors que la norme contrôlée émane d'une assemblée législative. La Cour se soucie à ce propos de préciser une nouvelle fois les limites de son contrôle. Il ne lui revient pas d'apprécier l'opportunité des mesures prises ni de vérifier si le but poursuivi pouvait être atteint d'une autre manière, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte au principe d'égalité ¹⁴⁸.

Il apparaît de certains arrêts que la Cour demande aux requérants de faire une comparaison précise des règles dont le rapprochement permettra peut-être de conclure à une différence de traitement. C'est la suite logique du raisonnement qui a été tenu à propos des exigences quant au contenu même de la requête ¹⁴⁹ : « Faute d'indiquer en quoi les règles nouvelles violeraient elles-mêmes les articles 6 et 6bis de la Constitution, le moyen ne peut être retenu » ¹⁵⁰.

Les nécessités de l'évolution législative retiennent à nouveau l'attention de la Cour ¹⁵¹. Il ne peut être soutenu, précise-t-elle, qu'une disposition nouvelle violerait les principes d'égalité et de non-discrimination par cela seul qu'elle abroge une disposition ancienne qui y serait conforme » ¹⁵². La Cour estime aussi que l'on ne peut reprocher au législateur d'avoir violé le principe d'égalité parce qu'il n'a pas ménagé, pour l'application de la nouvelle réglementation, une période transitoire qu'il avait pourtant prévue pour une réglementation antérieure ¹⁵³. Pour s'assurer du respect des règles d'égalité et de non-discrimination, « il n'y a pas lieu de comparer deux réglementations applicables à des catégories distinctes de redevables, en vigueur à des moments différents et dont la plus récente traduit un changement de politique » ¹⁵⁴. Certains auteurs ont estimé qu'une telle réponse était un peu courte ¹⁵⁵. Elle a cependant le mérite de préciser qu'il n'y a pas de droit garanti à l'immutabilité de la loi.

La Cour confirme une nouvelle fois que, dès lors que les communautés et les régions jouissent d'une autonomie dans les matières qui leur ont été confiées et qu'elles peuvent poursuivre des politiques distinctes, une différence de traitement qui apparaîtrait entre les destinataires de décrets ou d'ordonnances émanant de législateurs différents ne peut être considérée en soi comme contraire aux articles 6 et 6bis de la Constitution ¹⁵⁶. Il résulte

145 Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, B.15.5.

146 Arrêt n° 71/92 du 18 novembre 1992, B.5.

147 Arrêt n° 24/92 du 2 avril 1992, 5.B.1.

148 Arrêt n° 25/92 du 2 avril 1992, 4.B.7.; Arrêt n° 30/92 du 2 avril 1992, B.5.; Arrêt n° 67/92 du 12 novembre 1992, B.7.2.; Arrêt n° 71/92 du 18 novembre 1992, B.7.

149 Voy. *supra*.

150 Arrêt n° 5/92 du 5 février 1992, B.10.; Arrêt n° 41/92 du 13 mai 1992, B.3.6.

151 Voy. à ce sujet notre précédente chronique dans cet *Annuaire*.

152 Arrêt n° 5/92 cité, B.10.

153 Le terme de réglementation revient, à plusieurs reprises, dans les arrêts de la Cour d'arbitrage. Est-il bien justifié pour caractériser des interventions législatives ?

154 Arrêt n° 59/92 du 8 octobre 1992, B.3.3.

155 Voy. à ce propos H. SIMONART et A. RASSON, « La jurisprudence de la Cour d'arbitrage », *Protection des droits fondamentaux du contribuable*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 30.

156 Arrêt n° 37/92 du 7 mai 1992, B.3.; Arrêt n° 50/92 du 18 juin 1992, B.4.; Arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, 5.B.14.; Arrêt n° 74/92 du 18 novembre 1992, B.3.11.; Arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, B.5.7.

également du système de répartition des compétences qu'il ne peut être reproché à un législateur d'avoir méconnu le principe de proportionnalité inhérent à la règle d'égalité, en ne prenant pas une mesure que les requérants jugent moins préjudiciable, dès lors que ce législateur n'était pas compétent pour la prendre et que la solution suggérée par les requérants n'était pas réalisable ¹⁵⁷.

2. - L'égalité des prévenus

Dans un arrêt du 18 novembre 1992 ¹⁵⁸, la Cour précise nettement que les principes généraux du droit pénal sont compris dans les droits et libertés qui doivent être reconnus sans discrimination et qu'ils s'appliquent indépendamment de la qualification de pénales ou de non pénales que la loi pourrait donner aux mesures qu'elle prescrit. Dans cette affaire, la Cour devait se prononcer sur une loi relative aux amendes administratives qui peuvent être infligées aux employeurs pour méconnaissance des lois sociales. Elle commence par relever que cette loi « établit (...) un régime qui, alors qu'il s'agit de réprimer des faits passibles de sanctions pénales, ne réserve pas à ceux qu'elle vise un traitement identique au traitement réservé à ceux qui sont soumis aux lois pénales ordinaires » ¹⁵⁹. La Cour examine dès lors si les dérogations à la procédure ordinaire peuvent se justifier. Elle relève, d'abord, que le principe de la présomption d'innocence n'est pas atteint par la loi. Elle examine ensuite les dispositions qui habilitent le fonctionnaire désigné par le Roi à infliger une amende, qui imposent à l'employeur de présenter ses moyens de défense auprès de ce fonctionnaire et qui obligent l'employeur, s'il veut contester la décision du fonctionnaire, à saisir le tribunal du travail. Elle reconnaît qu'une telle procédure, avant sa phase judiciaire, déroge au principe du droit à un tribunal et à une procédure répondant aux garanties habituelles admises en matière pénale. La Cour examine ensuite les justifications qui apparaissent des travaux préparatoires et admet que « les réalités spécifiques au droit pénal social, de même que le souci de ne pas encombrer les tribunaux correctionnels et de confier aux juridictions du travail le contrôle de l'application de la loi, justifient raisonnablement » cette différence de traitement, pour autant que l'exercice des droits de la défense ne soit pas atteint de manière disproportionnée. En l'espèce, la Cour estime qu'il n'y a pas méconnaissance de la règle de la proportionnalité, car le recours juridictionnel corrige les défauts de la procédure administrative : la procédure garantit l'exercice des droits de la défense; le tribunal exerce un contrôle de pleine juridiction sur la décision du fonctionnaire; le recours est suspensif ¹⁶⁰.

La Cour rend, par ailleurs, des arrêts qui confirment des solutions antérieures ¹⁶¹. Elle confirme que le législateur peut offrir à celui qui est prévenu d'un délit la possibilité de demander la suspension du prononcé de la

¹⁵⁷ Arrêt n° 8/92 du 11 février 1992, B.5.2.

¹⁵⁸ Arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, B.2.1. Voy. à ce propos F. LAGASSE, « Amendes administratives, droits de l'homme et Cour d'arbitrage », *J.T.*, 1993, pp. 181-189 et V.P., « Observations », *J.T.*, 1993, p. 195.

¹⁵⁹ Arrêt cité, B.2.3.

¹⁶⁰ Arrêt cité, B.4.3. et 4.

¹⁶¹ Voy. notre précédente chronique dans cet *Annuaire*.

condamnation et ne pas offrir cette possibilité à celui qui est prévenu d'un délit contraventionnalisé ¹⁶² ou d'une contravention ¹⁶³.

Une autre différence de traitement est par ailleurs soumise à la Cour. Elle concerne la suspension du prononcé : le tribunal de police ne peut ordonner la suspension du prononcé pour des infractions au Code de roulage, alors que le tribunal correctionnel le peut pour ces mêmes préventions cumulées avec d'autres relevant de sa compétence. Pour trancher cette affaire, la Cour suit un tout autre raisonnement ¹⁶⁴. Elle procède d'emblée à un examen de comparabilité et conclut qu'il s'agit de deux situations infractionnelles différentes. Celles-ci ne peuvent être comparées puisque, dans le premier cas, le justiciable est prévenu d'avoir accompli des infractions relevant de la seule compétence du tribunal de police et que, dans le deuxième cas, il est prévenu d'avoir commis des infractions plus graves relevant de la compétence du tribunal correctionnel et auxquelles viennent se greffer, par l'effet de la connexité, d'autres infractions. La Cour a soin de préciser les limites de son contrôle : « il ne lui appartient pas d'apprécier s'il serait opportun que d'une manière générale les tribunaux de police disposent du pouvoir de suspendre le prononcé d'une condamnation ».

Dans un arrêt du 5 février 1992, la Cour admet, par ailleurs, que le législateur fasse en matière de détention préventive une distinction entre les délits de presse et les délits de droit commun ¹⁶⁵.

3. - L'égalité des contribuables

La jurisprudence relative à l'égalité des contribuables commence à se développer et à se diversifier ¹⁶⁶. La plupart des arrêts sont relatifs à des taxes particulières : c'est la fiscalité indirecte qui est en cause.

Concernant le taux de T.V.A., l'on doit relever un arrêt qui suspend la loi entreprise et considère donc que le moyen invoqué est sérieux. Les requérants dénoncent une distinction entre les engrais soumis de manière générale à un taux de T.V.A. de 6% et les engrais à base d'éléments secondaires, qui sont soumis à un taux de 12%. La Cour considère qu'« il n'apparaît pas ce qui pourrait justifier la fixation d'un taux de T.V.A. distinct pour les engrais à base d'éléments secondaires, à savoir les engrais à base de calcium et/ou de magnésium, par rapport aux engrais en général ». Elle prend en considération les études scientifiques invoquées par les requérants. Ce qui est reproché ici au législateur c'est le défaut de toute motivation, l'absence de toute justification ¹⁶⁷.

En matière de T.V.A., un deuxième arrêt doit être développé ¹⁶⁸. Il est relatif à une disposition de procédure, l'article 92, alinéa 2, du Code de la T.V.A. qui prive le contribuable de tout recours contre la décision du juge condamnant, à la demande de l'administration de la T.V.A., le contribuable à

¹⁶² Arrêt n° 21/92 du 12 mars 1992.

¹⁶³ Arrêt n° 68/92 du 12 novembre 1992.

¹⁶⁴ Arrêt n° 30/92 du 2 avril 1992.

¹⁶⁵ Arrêt n° 5/92 du 5 février 1992, B.4. à 8.

¹⁶⁶ Voy. à ce sujet H. SIMONART et A. RASSON, *op. cit.*, pp. 5-40 et E. COLLA, «L'élaboration de la loi fiscale - La règle de l'égalité devant l'impôt dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage», *Actualités du droit*, 1993, pp. 295-319.

¹⁶⁷ Arrêt n° 60/92 du 8 octobre 1992, B.2.

¹⁶⁸ Arrêt n° 73/92 du 18 novembre 1992.

un cautionnement, si le montant des sommes dues n'est pas consigné dans les deux mois de la demande notifiée par le fonctionnaire compétent. Cette disposition est soumise à la Cour par une juridiction qui, dans l'interprétation qu'elle donne au texte, considère que le fonctionnaire dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour demander ou non la consignation. La Cour commence par préciser que le texte peut être interprété différemment et ne laisser aucun pouvoir d'appréciation au fonctionnaire tenu à demander dans tous les cas la consignation. Comme le pouvoir d'interpréter la loi revient au juge qui la saisit, la Cour va opérer son contrôle en partant de l'interprétation donnée par ce juge. La première difficulté que rencontre la Cour est celle de l'habilitation donnée au fonctionnaire. Privilégiant, comme souvent dans une telle hypothèse, la technique de l'interprétation conforme, la Cour, admet que le législateur confie à l'administration le soin d'apprécier, en tenant compte des données de chaque affaire, « en ce compris la situation de fortune du redevable », si la consignation est nécessaire pour sauvegarder les droits du Trésor et prévenir les recours dilatoires. Elle précise cependant qu'une telle habilitation « n'implique pas l'autorisation d'appliquer un traitement distinct pour lequel n'existerait aucune justification objective et raisonnable ». Il en résulte que la décision du receveur doit faire apparaître les éléments qui lui donnent une justification objective et raisonnable et qu'à défaut, cette décision doit être considérée comme inapplicable par le juge de sorte qu'elle ne peut plus empêcher le traitement au fond. La Cour conclut alors que, sous réserve de ces considérations, la loi ne viole pas les règles d'égalité et de non-discrimination même si son application entraîne une distinction entre les redevables auxquels la consignation est demandée sur la base d'une justification objective et raisonnable et ceux auxquels il n'est demandé aucune consignation parce que cette distinction peut se justifier au regard de l'objectif poursuivi qui est de préserver les droits du Trésor contre des recours dilatoires.

Concernant l'égalité des contribuables, l'on peut également mentionner l'arrêt n° 67/92 du 12 novembre 1992. Dès lors qu'il concerne une loi par laquelle le législateur a recouru à la technique de la validation par substitution, il sera développé dans la partie consacrée aux droits des justiciables.

L'arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992 concerne une taxe de la Région flamande sur une catégorie d'appareils automatiques de divertissement, les Bingos. Dans le but avoué de décourager le développement de ces appareils considérés comme un fléau social, la Région flamande quadruple le taux d'imposition qui les concerne alors que le taux des autres catégories d'appareils est seulement doublé.

La Cour utilise dans cet arrêt un raisonnement qui lui est habituel. Elle est d'abord amenée à examiner la différence de traitement qui est faite par le législateur entre ceux qui exploitent des appareils automatiques de divertissement et ceux qui exploitent des jeux et paris. Après avoir admis la comparabilité de ces deux catégories¹⁶⁹, elle relève que la différence de traitement repose sur un critère objectif, que le législateur a voulu poursuivre non seulement un objectif budgétaire mais a aussi voulu restreindre l'utilisation de jeux dont la dangerosité apparaissait plus grande, que la mesure prise est pertinente à cet égard et qu'elle n'est pas disproportionnée :

169 Voy. *supra*.

« la tentation exercée par les jeux automatiques en cause, contrairement à l'attrait que présentent les paris et les casinos, n'est pas limitée à ceux qui ont pris l'initiative de s'y exposer ». Et la Cour de préciser encore : « Les personnes qui souhaitent participer aux jeux et paris (...) doivent se rendre dans des endroits bien déterminés, limités en nombre, et ce dans l'intention de s'adonner à ces jeux ou paris. Ce seuil n'existe pas pour les personnes qui souhaitent utiliser les appareils automatiques de divertissement (...) : d'une part, les locaux où ces appareils sont placés existent en nombre pratiquement illimité; d'autre part, on peut beaucoup plus facilement être amené à utiliser ces appareils, même sans en avoir eu l'intention avant de pénétrer dans le local où ils se trouvent » ¹⁷⁰.

La Cour examine ensuite la différence de traitement qui est faite à l'intérieur de la catégorie des appareils automatiques de divertissement. Elle relève, une nouvelle fois, que le but du législateur a été de décourager l'utilisation d'appareils jugés plus dangereux. Puis, elle ajoute « qu'en augmentant les taux d'imposition pour les différentes catégories d'appareils, le législateur a pu tenir compte en outre de l'article 79, § 2, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, aux termes duquel, pour la classification d'un appareil dans une catégorie déterminée, il est tenu compte « de sa rentabilité, de la nature du jeu proposé et de la multiplicité de la mise ». La Cour admet dès lors la pertinence et la proportionnalité de la mesure « compte tenu du rapport qui reste raisonnable entre la rentabilité de l'appareil, telle qu'elle apparaît des pièces déposées au dossier, et le montant de la taxe » ¹⁷¹. La Cour admet aussi que le législateur ne majore pas de la même manière la taxe pour les appareils qui ne sont pas placés de façon permanente, comme c'est le cas dans les foires ou dans les exploitations saisonnières, « d'autant que le degré de dangerosité des premiers a pu lui apparaître comme moins important » ¹⁷².

Deux arrêts doivent encore être évoqués : ils concernent des taxes d'environnement.

Sous des dehors assez techniques, l'arrêt du 12 mars 1992 ¹⁷³ fournit une application classique de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

Le décret de la Région wallonne du 30 avril 1990 institue une taxe sur le déversement des eaux industrielles et domestiques. Son article 6 établit une formule destinée à calculer la charge polluante des eaux industrielles déversées et partant le montant de la taxe à payer. Un élément de cette formule de calcul – celui qui prend en compte le volume d'eau déversée indépendamment de son degré de pollution – est contesté par les requérants.

Par application de la règle qui prohibe le traitement identique de catégories différentes, cette norme va être annulée. La Cour considère, en effet, que le législateur régional ne pouvait pas traiter de la même manière les entreprises rejetant des eaux en surface et celles qui rejettent des eaux en égoûts. Autant, estime la Cour, il est adéquat de prendre en compte le volume d'eau lorsque l'eau doit faire l'objet d'un traitement dans une station d'épuration (puisque'il vise à tenir compte de coûts fixes de l'épuration qui tiennent au transport et au stockage des eaux usées), autant le critère n'est pas

170 Arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992, 6.B.3.

171 Arrêt cité, 6.B.6.

172 Arrêt cité, 6.B.7.

173 Arrêt n° 16/92 du 12 mars 1992.

adéquat au regard de l'objectif « pollueur-payeur » et au regard de l'incitation à ne pas polluer puisque le facteur critiqué ne prend pas en compte la pollution des eaux. La Cour estime donc que la formule manque dans cette mesure de pertinence au regard du but poursuivi. Elle annule dès lors dans cette formule les termes « a+ » en tant qu'ils s'appliquent à des eaux industrielles déversées en eaux de surface.

Dans l'arrêt du 8 octobre 1992 ¹⁷⁴, la Cour examine la conformité aux articles 6 et 6bis de la Constitution d'un décret de la Région flamande du 21 décembre 1991 qui établit une redevance sur la pollution des eaux. La requérante, une entreprise de déversement de pommes de terre, déverse ses eaux usées dans les eaux de surface. Elle estime que la disposition introduit une discrimination au sein même de la catégorie des entreprises déversant en surface et ce pour deux motifs.

La requérante reproche au législateur de ne pas avoir tenu compte dans le calcul du montant de la taxe des investissements réalisés en vue de limiter la pollution. Elle lui fait également grief de ne pas avoir pris une mesure proportionnée avec la fonction incitatrice de la taxe.

La Cour s'attache à préciser les objectifs poursuivis par le législateur. Se fondant sur les travaux préparatoires, elle estime que la taxe est à la fois un moyen destiné à financer les mesures collectives visant à combattre la pollution de l'environnement – but primordial pour les entreprises déversant en égoût – et un instrument politique ayant pour but d'inciter les pollueurs à limiter à la source la pollution qu'ils provoquent (en application du principe « pollueur-payeur ») – but essentiel en ce qui concerne les entreprises déversant en surface.

Elle rappelle ensuite le contenu d'une recommandation du Conseil des Communautés européennes du 3 mars 1975 invoquée par la requérante ¹⁷⁵ qui recommande aux États d'établir une redevance qui a pour objet d'inciter le pollueur à prendre les mesures nécessaires pour réduire la pollution dont il est l'auteur (fonction d'incitation) ou de lui faire supporter sa quote-part des dépenses des mesures collectives (fonction de redistribution). La recommandation précise aussi que la redevance devrait être établie de manière à remplir à titre principal la fonction incitatrice.

La Cour conclut ainsi son raisonnement : « En se référant à une recommandation ainsi libellée, le législateur décréte a certes proclamé l'intention de taxer les déversements en surface de façon à encourager les entreprises à polluer le moins possible, mais n'était pas tenu pour autant de suivre à cette fin une méthode plutôt qu'une autre. En établissant une taxe substantielle et en faisant varier le montant non pas en fonction d'investissements réalisés au cours de l'exercice d'imposition ou de l'année précédente mais exclusivement en fonction de la pollution réellement causée durant l'année précédente, le législateur a pris une mesure proportionnée au but qu'il a déclaré poursuivre ». Dans son commentaire de cet arrêt ¹⁷⁶,

174 Arrêt n° 59/92 du 8 octobre 1992. Voy. aussi le commentaire de cet arrêt par L. DE JAGER, « Discriminatie in de Vlaamse afvalwaterheffingen », *Tijdschrift voor Milieurecht*, 1993, pp. 37-40 et par J. HEYMAN, « De milieuheffingen getoetst aan de grondwettelijke gelijkheidsbeginselen : bedenkingen bij het arrest van het Arbitragehof van 8 oktober 1992 », *T.B.P.*, 1993, pp. 575-580.

175 Recommandation du Conseil des Communautés européennes 75/436/EURATOM, C.E.C.A., C.E.E., du 3 mars 1975.

176 *Op. cit.*, p. 39.

M. De Jager souligne que, même si l'imposition paraît justifiée, on peut se demander si les conditions d'entrée en vigueur de la taxe n'étaient pas trop abruptes.

Sur un point, la Cour donne néanmoins raison à la requérante. La disposition attaquée prévoit, par application de coefficients d'assainissement, un taux réduit pour les entreprises soumises pour la première fois à une taxe d'environnement en fonction de la charge polluante déversée par le biais des eaux usées et appartenant à un secteur pour lequel des conditions de déversement plus souples étaient prévues. La Cour admet qu'il appartient au législateur « de prévoir ou non des réductions en tenant compte, d'une part, du souhait d'assurer une réglementation transitoire et, d'autre part, de la constatation que des conditions de déversement plus souples avaient été fixées pour certains secteurs en fonction de l'état de développement de la technologie d'épuration. Ce qu'elle n'admet par contre pas, c'est que le législateur n'applique pas de manière égale les critères établis pour tous les secteurs qui se trouvent dans une situation équivalente au regard de la mesure concernée et du but poursuivi, sans faire apparaître la justification de la distinction ¹⁷⁷. M. De Jager estime qu'un des enseignements importants de l'arrêt est l'exigence implicite d'une motivation expresse de toute différenciation. L'auteur regrette toutefois que l'analyse de la Cour relative aux conditions sectorielles de déversement n'ait pas été plus approfondie ¹⁷⁸.

4. - L'égalité des justiciables

En 1991, la Cour avait rendu un arrêt de principe concernant une disposition législative confirmant des arrêtés royaux ¹⁷⁹. Le raisonnement suivi dans cet arrêt a incité plusieurs requérants à introduire d'autres recours à l'encontre de lois de confirmation.

Un premier arrêt intervient à cet égard le 12 mars 1992. Il s'agit d'un arrêt ordonnant la suspension d'une loi. Cet arrêt doit d'autant plus retenir l'attention qu'il ne sera jamais suivi d'un arrêt rendu au fond, le requérant ayant décidé de se désister la veille même du jour où l'arrêt de suspension était rendu ¹⁸⁰. Dans cet arrêt, la Cour conclut au sérieux du moyen pris de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution par une disposition législative qui confirme « les actes antérieurs à la date d'entrée en vigueur de la présente loi qui ont donné naissance à une quelconque situation administrative ou pécuniaire concernant les membres du cadre dirigeant et le personnel du service chargé des opérations visées par la loi du 6 juillet 1964 relative à la Loterie nationale ». Dans son arrêt, la Cour relève qu'il apparaît des travaux préparatoires de la disposition que le législateur est intervenu parce que des procédures contestant des nominations ou des promotions étaient pendantes devant le Conseil d'État dont il était opportun de décharger l'organisme en voie de création. Elle en conclut que la disposition a pour conséquence de porter atteinte au pouvoir du Conseil d'État de statuer sur les recours que le requérant avait introduits et affecte ainsi un droit fondamental

177 Sur délégation de la Cour, les juges-rapporteurs avaient, par mesure d'instruction, demandé des explications aux parties à ce sujet (voy. la partie de l'arrêt concernant la procédure).

178 *Op. cit.*, p. 40.

179 Voy. notre précédente chronique dans cet *Annuaire*.

180 Arrêt n° 51/92 du 18 juin 1992. Voy. *supra*.

de ce dernier, puisqu'il est privé d'une garantie juridictionnelle essentielle en violation du principe d'égalité ¹⁸¹.

Il ne faudrait pas en conclure que la Cour censurerait toute loi de confirmation. C'est parfois à tort que les plaideurs croient pouvoir tirer argument de l'arrêt du 13 juin 1991. Ainsi, dans un arrêt du 9 juillet 1992, la Cour admet que le législateur confère à des organisations professionnelles une habilitation à agir, après que le Conseil d'État ait annulé un accord interprofessionnel pris par ces organisations pour la raison qu'elles n'étaient pas habilitées à prendre cet accord. La Cour considère qu'une telle loi n'a pas pour objet de confirmer des actes administratifs annulés par le Conseil d'État ¹⁸². Dans un arrêt du 12 novembre 1992, la Cour admet aussi que le législateur recoure à la technique de la validation par substitution pour donner une base juridique aux centimes additionnels au précompte immobilier perçus en 1988 pour le compte de la province de Brabant, cette base juridique faisant défaut, suite à l'annulation par le Conseil d'État pour vice de forme de la résolution du conseil provincial qui constituait la base juridique. On retiendra de cet arrêt que, d'une part, la Cour estime que l'objectif poursuivi par le législateur, qui est de porter remède à l'impossibilité légale dans laquelle se trouvait la province de Brabant de refaire l'acte annulé et de remédier aux difficultés financières et administratives qui en résulteraient, n'est pas illégitime ¹⁸³ et que, d'autre part, la Cour estime qu'il ne lui appartient pas de statuer sur l'opportunité du procédé retenu par le législateur, la validation par substitution, plutôt que la confirmation pure et simple ou la validation par habilitation expresse ¹⁸⁴. On peut aussi relever que la Cour vérifie si le procédé utilisé ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux de l'ordre juridique belge invoqué par les requérants, l'autonomie provinciale et l'autorité de chose jugée s'attachant aux arrêts d'annulation du Conseil d'État. Sur ce sujet qui intéresse tout particulièrement les droits des justiciables, la Cour précise, en la nuanciant sa jurisprudence antérieure : « L'autorité de chose jugée ne signifie pas que la matière annulée ne pourrait plus faire à nouveau l'objet d'une décision ou d'un règlement. Au contraire, les exigences du bon fonctionnement des services publics impliquent bien souvent la réfection de l'acte annulé, étant entendu que cet acte doit être exempt des vices constatés par le Conseil d'État ». Pour arriver à cette conclusion, la Cour est attentive au fait que l'objectif du législateur n'a pas été de mettre en échec l'action du Conseil d'État ou de méconnaître ces arrêts. Il semble donc qu'un des éléments essentiels dans la jurisprudence de la Cour concernant les confirmations législatives soit l'analyse du but poursuivi et que le reproche fondamental qui est parfois fait au législateur soit la poursuite d'un but illégitime car portant atteinte aux droits du justiciable. Par contre, dès que le but apparaît légitime, « la circonstance que les citoyens ne disposeront pas, en l'espèce, à l'égard de l'acte de réfection des mêmes garanties juridictionnelles que celles dont ils ont bénéficié à l'égard de l'acte annulé est objectivement justifiée; elle tient à la différence que le constituant a établie en matière de contrôle de validité des normes entre les actes législatifs et les actes de nature administrative » ¹⁸⁵.

181 Arrêt n° 20/92 du 12 mars 1992, B.2. Voy. sur cet arrêt X. DELGRANGE, *op. cit.*

182 Arrêt n° 53/92 du 9 juillet 1992, 3.B.1.

183 Arrêt n° 67/92 du 12 novembre 1992, B.6. Voy. sur cet arrêt H. SIMONART et A. RASSON, *op. cit.*, p. 33.

184 Arrêt cité, B.7.2.

185 Arrêt cité, B.11.2.

Pour le principe qu'il énonce, l'arrêt n° 73/92 déjà évoqué à propos de l'égalité en matière fiscale, doit retenir l'attention. Il précise que, s'il n'existe point de principe général de droit assurant un double degré de juridiction, il n'en demeure pas moins que le législateur, lorsqu'il prévoit la voie de recours de l'appel, ne peut pas imposer des exigences discriminatoires de recevabilité¹⁸⁶. En l'espèce, la Cour admet que l'accès au juge d'appel soit subordonné à la consignation de sommes dues en vertu d'un jugement antérieur¹⁸⁷.

Dans la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique, deux arrêts viennent confirmer et compléter une jurisprudence amorcée en 1990¹⁸⁸.

Dans deux arrêts du 2 avril 1992¹⁸⁹, la Cour est amenée à contrôler une disposition législative qui permet aux mutualités d'ester en justice pour protéger les intérêts individuels et collectifs de leurs affiliés. La technique utilisée n'est pas inconnue en droit belge : la loi du 5 décembre 1968 octroie un même droit aux organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. Avant de confronter la loi aux articles 6 et 6bis de la Constitution, la Cour insiste sur les limitations auxquelles est soumis le droit d'agir reconnu aux mutualités : l'action doit se situer dans un cadre bien déterminé, à l'intérieur duquel les mutualités ont été habilitées à agir « dans un esprit de prévoyance, d'assistance mutuelle et de solidarité et sans but lucratif » ; la personne intéressée doit avoir donné son accord. Elle en conclut que la loi ne donne nullement aux mutualités un pouvoir général et illimité mais prévoit un régime de substitution processuelle.

La Cour confronte alors le texte ainsi interprété avec les règles d'égalité et de non-discrimination. Elle précise d'abord l'objectif du législateur : assurer une protection renforcée des membres des mutualités dans l'intérêt de la santé publique¹⁹⁰ et organiser pour une catégorie de justiciables et pour certains litiges un meilleur accès aux tribunaux¹⁹¹. Au regard de cet objectif, la Cour considère que la disposition n'instaure pas de discrimination entre les personnes qui sont susceptibles d'être attaquées par cette technique processuelle¹⁹², pas plus qu'elle n'en instaure avec les avocats auxquels le code judiciaire reconnaît en principe le monopole de plaidoirie¹⁹³. La Cour relève à cet égard que la disposition législative n'affecte en rien le choix qu'a la mutualité de comparaître personnellement ou par avocat. Cette disposition pourrait néanmoins avoir pour effet de multiplier la défense de justiciables par des personnes qui ne sont pas soumises aux obligations professionnelles et déontologiques spécifiques des avocats, de sorte que seraient traitées de

186 Arrêt n° 73/92, cité, B.7.

187 Voy. *supra*.

188 Voy. notre chronique dans cet *Annuaire*. Arrêt n° 57/92 du 14 juillet 1992 et arrêt n° 80/92 du 23 décembre 1992. Pour un commentaire du premier de ces arrêts, voy. B. RENAULD, «Les compétences alternées du Conseil d'État et du juge de paix en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique», *Revue du notariat belge*, 1993, pp. 29-38.

189 Arrêt n° 23/92 et n° 24/92 du 2 avril 1992. Voy. à propos de ces arrêts qui concernaient de manière plus générale la différence de traitement entre les entreprises d'assurance et les mutualités, P. SABBE, K. VERRETH et G. GESQUIERE, «Het Arbitragehof en het werkterrein van de ziekenfondsen», *De Sociale Zekerheid Her-Dacht*, Mys & Breesch, Gand, 1992, pp. 107-131.

190 Arrêt n° 23/92, cité, B.15.5.

191 Arrêt n° 24/92, cité, 5.B.1.

192 Arrêt n° 23/92, cité.

193 Arrêt n° 24/92, cité, 5.B.

manière identique des catégories de personnes placées dans des situations différentes. La Cour accepte donc de vérifier si l'exception prévue par la loi au monopole de plaidoirie n'aboutit pas à créer une inégalité injustifiée. La Cour précise ensuite les contraintes auxquelles le code judiciaire soumet tout plaideur – respect du secret professionnel, interdiction de défendre des intérêts contraires, contradiction de l'instruction et du jugement, règles en matière de preuve. Et la Cour conclut, que compte tenu de ces contraintes, « il n'apparaît pas qu'en permettant aux mutualités et aux unions nationales d'agir en justice à la place de leurs affiliés, pour les motifs et dans les limites rappelées ci-avant, le législateur aurait accentué de manière disproportionnée une inégalité qui trouve son origine, non dans la disposition entreprise, mais dans les articles 728 et 758 du Code judiciaire ».

5. - *L'égalité des hommes et des femmes*

Dans un arrêt du 7 mai 1992 ¹⁹⁴, la Cour est amenée à contrôler une loi qui accorde des allocations familiales jusqu'à 25 ans à « la jeune fille » amenée à remplacer ou à assister, comme ménagère, sa mère dans des hypothèses déterminées telles le décès, le divorce, l'impotence ou la famille nombreuse. Il faut relever que cette disposition a été modifiée en 1985, les mots « jeune fille » étant remplacés par « enfant non marié ». Cette modification est cependant sans incidence pour les faits soumis au juge qui saisit la Cour de la question préjudicielle, qui sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. La Cour est donc amenée à contrôler la loi dans son libellé de l'époque. En quelques lignes, la Cour condamne la disposition qui exclut du bénéfice des allocations familiales l'enfant de sexe masculin qui assume les mêmes tâches que la jeune fille « ménagère » pour le motif qu'elle instaure une distinction dépourvue de justification. Par delà le fait qu'il met sur pied d'égalité l'homme et la femme devant les tâches ménagères, cet arrêt semble indiquer qu'une distinction entre homme et femme est *a priori* suspecte de sorte que le contrôle de la Cour peut être succinct. Cet examen sommaire peut aussi s'expliquer par le fait que la disposition législative a été modifiée peu de temps après les faits, la Cour se contentant alors de faire remonter dans le temps une modification qui apparaîtrait alors comme un indice de l'évolution sociale sous-jacente à la modification du droit.

6. - *L'égalité du père et de la mère*

Dans un arrêt du 8 octobre 1992, la Cour est amenée, en réponse à deux questions préjudicielles, à préciser le raisonnement qui l'avait amené en 1990 à conclure à la non-conformité aux règles d'égalité et de non-discrimination de l'article 319 du Code civil relatif à la reconnaissance paternelle ¹⁹⁵. Dans son arrêt du 21 décembre 1990, la Cour avait conclu qu'« en ce qu'il subordonne au consentement préalable de la mère la recevabilité de la reconnaissance d'un enfant mineur non émancipé par l'homme dont la paternité n'est pas contestée, l'article 319, § 3, du Code civil viole les articles 6 et 6bis de la

¹⁹⁴ Arrêt n° 36/92 du 7 mai 1992.

¹⁹⁵ Voy. notre chronique dans cet *Annuaire*, 1990.

Constitution ». Une même conclusion s'impose-t-elle lorsque la mère conteste la paternité et que la preuve de non-paternité n'est peut-être pas rapportée ¹⁹⁶ ?

La Cour décide de traiter séparément deux problèmes distincts : « celui que pose la disposition en question en tant qu'elle permet de prévenir une reconnaissance par un homme lorsque celle-ci est jugée contraire à l'intérêt de l'enfant indépendamment de la question de savoir si l'auteur de la reconnaissance est réellement le père » et celui « que la même disposition suscite en tant qu'elle permet de prévenir une reconnaissance par un homme qui n'est pas le père » ¹⁹⁷.

Concernant le premier problème, la Cour confirme sa jurisprudence antérieure. Elle ajoute néanmoins une étape préalable : « Que le législateur entende subordonner dans une certaine mesure à un contrôle d'opportunité du point de vue de l'intérêt de l'enfant, non seulement la garde de celui-ci ou l'exercice de l'autorité parentale, comme il l'a fait par ailleurs, mais l'établissement même de la filiation paternelle et maternelle, peut se concevoir. Encore faut-il, dans l'organisation d'un tel contrôle, ne pas placer l'un des auteurs de l'enfant dans une position d'infériorité par rapport à l'autre sans justification suffisante : s'il est rare qu'une femme désire reconnaître un enfant déjà reconnu par un homme et quelles que soient les différences entre les père et mère biologiques, leur situation n'en demeure pas moins comparable en ce qu'ils contribuent, l'un comme l'autre, à déterminer les caractéristiques génétiques de l'enfant et en ce qu'ils ont en principe une égale aptitude à apprécier l'intérêt de celui-ci » ¹⁹⁸.

Concernant la deuxième question, la solution et la motivation sont autres. « Le mécanisme de contestation du lien biologique institué par l'article 319, § 3, est axé sur ce que l'homme et la femme se trouvent objectivement dans des situations différentes à deux égards. D'abord, la femme qui a mis un enfant au monde est presque toujours connue avec certitude alors que tel n'est pas le cas pour l'homme qui l'a engendré. Ensuite, sauf circonstance extraordinaire, elle est mieux renseignée qu'un homme sur la filiation biologique de l'enfant » ¹⁹⁹. La Cour admet ici l'exigence du consentement de la mère, dont la fonction est de faire apparaître une indication utile si l'on veut empêcher qu'un homme qui n'est pas le père reconnaisse l'enfant. La Cour ajoute encore que le droit d'un homme au respect de sa vie familiale, qui est reconnu tant par les articles 8 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par les articles 6 et 6bis de la Constitution, « n'inclut pas celui de reconnaître un enfant qui n'est pas le sien » ²⁰⁰. Le dispositif de l'arrêt est rédigé avec précision, de manière à lever tous les doutes qui planaient depuis le premier arrêt sur l'article 319, § 3, du Code civil. Comme le relève B. Renauld, « le rôle des tribunaux se réduit, suivant l'arrêt de la Cour d'arbitrage, à recueillir

196 Voy. à ce sujet, B. RENAULD (« La Cour d'arbitrage et l'égalité des père et mère en matière de filiation », *J.T.*, 1993, pp. 308-312) qui rappelle les circonstances dans lesquelles la Cour a été saisie et analyse de manière intéressante l'arrêt du 8 octobre 1992 et ses conséquences.

197 Arrêt n° 63/92 du 8 octobre 1992, B.2. Voy. sur cet arrêt X. DELGRANGE, « Dialogue de juges sur la paternité », *Revue régionale de droit*, 1992, pp. 543-545.

198 Arrêt cité, B.3.1.

199 Arrêt cité, B.4.2.

200 Arrêt cité, B.4.3.

la preuve de la non-paternité quand celle-ci peut être rapportée, et à autoriser la reconnaissance dans les autres cas » ²⁰¹.

7. - *L'égalité des pensionnés*

Un arrêt du 9 juillet 1992 amène la Cour à procéder à une comparaison entre le régime de pension des salariés et celui des indépendants. Elle admet que les conditions d'accès à la pension minimum dans l'un et l'autre régimes soient différentes car « les systèmes procèdent d'une conception et d'une organisation législatives toutes différentes que des données de fait sont susceptibles de justifier » ²⁰².

8. - *L'égalité des travailleurs*

Les dispositions relatives au repos hebdomadaire dans l'artisanat et le commerce font l'objet d'un arrêt du 7 mai 1992 ²⁰³. La Cour admet qu'une exception soit faite pour les points de vente situés sur le domaine des autoroutes parce que le réseau autoroutier belge est intégré au réseau européen.

Par ailleurs, dans un arrêt du 12 novembre 1992 ²⁰⁴, la Cour est interrogée sur la discrimination qui existerait entre les travailleurs indépendants qui peuvent choisir leur jour de repos hebdomadaire et les travailleurs salariés pour lesquels ce jour est le dimanche. La Cour relève que l'objectif poursuivi est identique même si le législateur l'atteint par des voies différentes qui peuvent se justifier. Les uns et les autres se trouvent dans une situation objectivement différente. Les premiers peuvent choisir librement, les seconds sont dans un lien de subordination qui empêche l'exercice de cette liberté. « En choisissant le dimanche, le législateur a tenu compte de traditions religieuses et familiales et de pratiques culturelles et sportives. Il a raisonnablement présumé que les salariés choisiraient le dimanche si leur choix était entièrement libre » ²⁰⁵. La Cour relève aussi que les effets disproportionnés que pourrait avoir dans certains secteurs une application sans nuances de la loi peuvent être corrigés par les dérogations que le Roi peut apporter.

La Cour était aussi interrogée sur le point de savoir si les dérogations au principe qui sont prévues par la loi au profit des travailleurs occupés dans des entreprises familiales ou foraines, de pêche, de transports, d'enseignement, ou dans les commerces installés dans les stations balnéaires et climatiques ainsi que dans les centres touristiques peuvent être justifiées objectivement et raisonnablement. Elle admet ces dérogations ²⁰⁶. Une autre différence est encore dénoncée. N'y a-t-il pas un traitement inégal entre les commerces belges et ceux qui sont établis dans les pays voisins ? La Cour répond que ce traitement ne résulte pas de la loi mais de la diversité des législations nationales; « par ailleurs, les conséquences d'une telle inégalité, que le législateur ne pourrait corriger qu'en renonçant à la législation critiquée, ne

201 *Op. cit.*, p. 311.

202 Arrêt n° 54/92 du 9 juillet 1992.

203 Arrêt n° 35/92 du 7 mai 1992.

204 Arrêt n° 70/92 du 12 novembre 1992.

205 Arrêt cité, B.2.5.

206 Arrêt cité, B.3.4. et B.5.3.

sont pas disproportionnées par rapport à l'objectif de protection sociale qu'il poursuit » ²⁰⁷.

Un autre arrêt du 18 novembre 1992 intéresse la matière du droit du travail, plus spécialement celle des relations collectives ²⁰⁸. La Cour admet que le législateur fasse une distinction pour la composition des commissions paritaires et de la commission « Entreprises publiques », selon que les organisations syndicales impliquées sont ou non représentatives. « La sélection des interlocuteurs dans le but d'assurer une concertation sociale permanente et efficace afin de préserver la paix sociale n'est pas illégitime en soi. Considérée en son principe, cette mesure n'est pas disproportionnée à l'objectif » ²⁰⁹. Au regard de ce but, la Cour admet aussi que ne soient reconnus comme représentatifs que les syndicats qui justifient d'un certain nombre ou pourcentage d'affiliés cotisants et ceux qui sont actifs au niveau national ou qui sont intégrés dans un syndicat national. « Une telle exigence est en effet de nature à garantir dans une certaine mesure que les revendications relatives à une catégorie du personnel soient formées en tenant compte de la situation des autres » ²¹⁰. Elle admet aussi que ne soient considérés comme représentatifs que les syndicats qui sont affiliés à une organisation syndicale représentée au Conseil national du travail, dans la mesure où cette condition est une manière indirecte d'exiger l'affiliation à un syndicat incluant le secteur privé et le secteur public ²¹¹. La Cour admet, cependant, qu'une telle condition pourrait se révéler discriminatoire dans son application si elle aboutissait à sélectionner de manière arbitraire les syndicats admis dans les commissions. Dès lors que cette sélection n'est pas opérée par le législateur mais est confiée au Roi, la Cour, après avoir tracé les limites de l'habilitation ²¹², ne peut que constater que la loi n'opère pas par elle-même de discrimination.

9. - *L'égalité des candidats à un mandat public*

La Cour avait déjà eu l'occasion de préciser l'importance des droits politiques à propos de la question de l'intérêt à agir ²¹³. Dans un arrêt du 18 novembre 1992, elle est amenée à confirmer cette position de principe à propos de l'éligibilité : « L'éligibilité est un droit fondamental dans une société démocratique. Elle ne peut faire l'objet que de limitations particulières, lesquelles, même indirectes, doivent se justifier notamment par des exigences spécifiques, indispensables à l'exercice d'une fonction déterminée. Le respect des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination exige que les limitations imposées à une catégorie de personnes n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé. Ce contrôle de proportionnalité doit être particulièrement rigoureux lorsqu'il est porté atteinte à un droit fondamental » ²¹⁴. En application de ces principes, la Cour annule une disposition d'un décret de la Communauté flamande qui

207 Arrêt cité, B.4.3.

208 Arrêt n° 71/92 du 18 novembre 1992.

209 Arrêt cité, B.5.

210 Arrêt cité, B.6.

211 Arrêt cité, B.7.

212 Voy. *supra*.

213 Voy. notre chronique, cet *Annuaire*, 1989 et 1990.

214 Arrêt n° 74/92 du 18 novembre 1992, B.3.5. et 6.

instaure une incompatibilité générale entre la fonction d'inspecteur dans l'enseignement et tout mandat politique.

10. - *L'égalité des magistrats*

Un autre arrêt du 18 novembre 1992 a trait aux dispositions du Code judiciaire relatives à l'autorité disciplinaire habilitée à infliger aux magistrats du ministère public les peines de l'avertissement, de la censure simple ou avec réprimande. Cette autorité n'est pas collégiale, à la différence de celle qui prend des mesures comparables à l'égard des juges ²¹⁵.

La Cour commence par préciser que, « parmi les droits et libertés reconnus aux Belges et qui doivent par conséquent, en vertu de l'article 6bis de la Constitution, être assurés sans discrimination, ne figure pas un droit à être jugé, en matière disciplinaire, par une autorité dont la composition aurait un caractère collégial » ²¹⁶.

Elle admet ensuite que cette garantie peut être accordée dans certains cas aux magistrats du siège mais elle ajoute aussitôt que, même s'ils participent tous deux à l'administration de la justice, les officiers du ministère public et les magistrats du siège ne doivent pas être soumis aux mêmes règles en matière disciplinaire. La Cour relève ensuite les différences qui permettent de distinguer ces deux catégories de magistrats, quant à leur mission, quant à leur statut et à leur organisation. Elle conclut à la conformité de la loi aux règles d'égalité et de non-discrimination.

11. - *L'égalité des militaires*

Dans un arrêt du 18 juin 1992, la Cour se prononce sur les obligations spécifiques aux militaires. Elle admet que des restrictions à la liberté de choisir une résidence puissent être imposées aux militaires dès lors que ces mesures s'imposent pour préserver la capacité opérationnelle des forces armées et l'intérêt du service ²¹⁷. La Cour considère aussi que « le fait que l'interruption de service pour convenances personnelles ne soit pas reconnue aux militaires comme un droit illimité est justifié suffisamment par les considérations tenant à la spécificité de leur statut et de la mission des forces armées » ²¹⁸.

12. - *L'égalité des agriculteurs*

Dans un arrêt du 9 juillet 1992 ²¹⁹, la Cour s'interroge sur la conformité avec les règles d'égalité et de non-discrimination d'une disposition législative qui habilite des organisations professionnelles représentatives des fabricants de sucre et des vendeurs de betteraves à régler, par des accords interprofessionnels, la transmission des droits de livraison de betteraves en subordonnant, éventuellement, cette transmission à l'accord écrit du titulaire

215 Arrêt n° 76/92 du 18 novembre 1992. Pour un commentaire de cet arrêt, voy. C. PANIER, «Le statut constitutionnel du ministère public : Un élément nouveau ?», *Journal des procès*, n° 228, 11 décembre 1992, pp. 20-21.

216 Arrêt cité, B.3.

217 Arrêt n° 45/92 du 18 juin 1992, 3.B.5.

218 Arrêt cité, 5.B.2.

219 Arrêt n° 53/92 du 9 juillet 1992.

des droits cédant la jouissance de terres. La Cour n'accepte pas qu'un tel avantage soit octroyé à celui qui avait déjà été avantagé par l'octroi d'un droit de livraison et qui « reçoit de la sorte la possibilité de voir cet avantage se doubler d'un second, celui de céder son droit de livraison à qui il veut et selon les conditions qu'il détermine » ²²⁰. La Cour estime qu'un tel avantage ne peut être justifié au regard du but poursuivi « qui est d'assurer une répartition équitable des droits de livraison des betteraves, compte tenu du quota maximum accordé à la Belgique par les règlements de la C.E.E. ». La Cour insiste sur le fait que la discrimination est d'autant plus aiguë qu'elle a pour effet de réduire les chances d'obtenir une droit de livraison, à la faveur d'une redistribution, de ceux qui, à l'origine, n'avaient pu en obtenir. La Cour indique de la sorte que seul un système de retour au « pot commun » des droits de livraison, suivi d'une redistribution équitable de ceux-ci, semble conforme aux règles d'égalité et de non-discrimination. L'arrêt se clôt par une annulation partielle.

§ 4. - LE CONTENTIEUX DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Le nombre d'arrêts relatifs à la répartition des compétences reste relativement important en 1992. On les passe en revue, en insistant d'abord sur les enseignements généraux qu'ils comprennent.

Dans quelques arrêts, la Cour confirme le principe d'une large attribution de compétences aux communautés et aux régions ²²¹ : « Il faut considérer que le constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988 » ²²².

La Cour confirme aussi que, dans l'exercice de leurs compétences, l'État, les communautés et les régions sont soumis au respect de la règle de la proportionnalité, qui postule qu'un législateur, fût-il compétent, doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre par un autre législateur de sa compétence ²²³.

Dans un arrêt du 17 décembre 1992 ²²⁴, la Cour est confrontée à un problème d'interaction entre un décret de la Communauté flamande relatif à l'enseignement universitaire – qui remplace le grade académique de docteur en médecine, chirurgie et accouchements par celui de médecin et celui de docteur en médecine vétérinaire par celui de médecin vétérinaire – et les lois nationales relatives à l'accès aux professions de l'art médical et de la médecine vétérinaire – qui n'ouvrent cet accès qu'à ceux qui sont porteurs du diplôme légal de « docteur en médecine, chirurgie et accouchements » ou de « docteur en médecine vétérinaire » –. La Cour considère qu'à dater de l'entrée en vigueur du décret, il y a lieu, pour la Communauté flamande, de modifier la lecture des lois nationales et de substituer le terme nouveau au terme ancien. Il est

220 Arrêt cité, 4.B.3.

221 Voy. nos précédentes chroniques.

222 Arrêt n° 64/92 du 15 octobre 1992, 3.B.2.; voy. aussi l'arrêt n° 43/92 du 13 mai 1992, B.6. et l'arrêt n° 69/92 du 12 novembre 1992, 5.B.3.

223 Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, B.16.3. Arrêt n° 24/92 du 2 avril 1992, 4.B.2.3. Voy. aussi les arrêts n° 31/92 du 23 avril 1992, 5.B.2. et n° 55/92 du 9 juillet 1992, 5.B.8.

224 Arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, B.5.5. et 6.

certainement souhaitable, d'un point de vue strictement légistique, que la terminologie soit modifiée mais cette tâche incombe au législateur national, seul compétent pour le faire. La Cour en conclut que, si ces adaptations ne sont pas encore intervenues, on ne peut conclure à la violation par la Communauté flamande des articles 6 et 6bis de la Constitution.

On relèvera par ailleurs que dans un arrêt du 20 février 1992 ²²⁵, la Cour accepte de connaître d'un moyen pris du « principe général de droit constitutionnel de fidélité ou de loyauté fédérale ».

La Cour a aussi eu l'occasion de préciser la notion de concertation : « la concertation a pour but d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision à prendre en considération l'opinion d'une autre autorité (...), sans toutefois que l'autorité compétente pour décider perde sa liberté d'agir (...). Elle n'a de sens que si elle intervient avant la décision » ²²⁶.

En matière de recherche scientifique, la Cour considère, enfin, que le système de répartition de compétences retenu est « le système dit de l'exercice parallèle de compétences exclusives » qui veut que chaque législateur est compétent pour régler la recherche scientifique se rapportant aux matières qui ressortissent à ses compétences ²²⁷.

A. - Les compétences de l'État

Quelques arrêts précisent les matières qui demeurent de la compétence du législateur national.

Concernant les matières que la Constitution a réservées à l'État, la Cour confirme la compétence de l'État en matière pénale ²²⁸, en matière de visite domiciliaire ²²⁹, en matière juridictionnelle ²³⁰ et en matière d'associations de communes ²³¹, sauf habilitation spéciale et expresse donnée aux communautés ou aux régions par les lois de réformes institutionnelles.

En matière d'enseignement, la Cour a l'occasion de préciser que l'État reste compétent en matière de pensions ²³² et d'obligation scolaire ²³³.

Dans le domaine de la santé, la Cour précise, dans un arrêt du 5 février 1992 ²³⁴, que le législateur national est seul compétent pour régler la publicité concernant les produits du tabac. Cette matière ne relève pas de la compétence des communautés en ce qui concerne la politique de santé et plus spécialement l'éducation sanitaire et la médecine préventive. Il ressort, en

225 Arrêt n° 12/92 du 20 février 1992, 1.B.10.

226 Arrêt n° 2/92 du 15 janvier 1992, 2.B.3.

227 Arrêt n° 34/92 du 7 mai 1992, B.1. La Cour ajoute aussitôt que ce système connaît une exception en faveur de l'État.

228 Arrêt n° 13/92 du 27 février 1992. Arrêt n° 38/92 du 7 mai 1992 (arrêt de réponse immédiate). Voy. sur ce thème A. SCHAUS et Ph. LEVERT, «Les Régions et le droit pénal de l'environnement : quelques questions d'actualités», *Aménagement — Environnement*, 1992, pp. 170-174 et Ph. COENRAETS, «Les conséquences de la réforme de l'État en droit pénal de l'environnement», *J.L.M.B.*, 1992, pp. 1303-1308.

229 Arrêt n° 13/92 cité.

230 Arrêt n° 40/92 du 13 mai 1992.

231 Arrêt n° 56/92 du 9 juillet 1992, B.2. et suivants.

232 Arrêt n° 8/92 du 11 février 1992, B.5.2

233 Arrêt n° 14/92 du 27 février 1992, B.3. et 4. Voy. sur et arrêt L. VENY, «Leerplichtige meerderjarigen : naar een hervorming van de leerplichtwet ?», *T.O.R.B.*, 1991-1992, pp. 261-264.

234 Arrêt n° 6/92 du 5 février 1992. Voy. sur arrêt P. PEETERS, «Tabaksreclame voor het Arbitragehof», *R.W.*, 1992-1993, pp. 1297-1299.

effet, des travaux préparatoires de la loi spéciale que la réglementation relative aux denrées alimentaires a été soustraite à la compétence des communautés. Or, à l'époque de l'élaboration de cette loi, la réglementation de la publicité pour le tabac faisait partie de cette réglementation. Le recours par la Cour à la méthode d'interprétation historique contraste quelque peu avec le mode de raisonnement qu'elle a suivi antérieurement et où le souci de donner sens au texte semblait prioritaire ²³⁵.

La Cour précise également la compétence de l'État en matière d'art de guérir ²³⁶.

En matière de protection de la jeunesse, la Cour est amenée à préciser la compétence de l'État quant à la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction pour autant qu'il y ait eu concertation avec les Exécutifs communautaires et quant à la procédure devant le tribunal de la jeunesse ²³⁷. La Cour précise dans cet arrêt que le législateur national est compétent pour adopter des dispositions indissociablement liées aux autres dispositions ²³⁸.

La Cour précise, par ailleurs, les compétences de l'État en matière économique. Elles sont de deux types. Les unes sont exclusives ²³⁹ : la matière de sécurité sociale, en ce inclus l'assurance maladie-invalidité et partant le statut des mutualités ²⁴⁰, les conditions d'accès à la profession ²⁴¹, la politique des prix et des revenus ²⁴², les contingents et licences ²⁴³ ainsi que le droit des sociétés ²⁴⁴. D'autres compétences permettent à l'État de fixer des règles générales « avec comme seul objectif de garantir les principes énumérés au troisième alinéa (de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980) » ²⁴⁵. Relève de cette catégorie la compétence de l'État en matière de marchés publics ²⁴⁶ ou d'organisation de l'économie ²⁴⁷.

235 Voy. à ce sujet, A. RASSON-ROLAND, in *La Cour d'arbitrage — Actualité et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 314 et P. Peeters, *op. cit.*, p. 1297.

236 Arrêt n° 69/92 du 12 novembre 1992, 5.B.5. Arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, B.4.3. et 4.

237 Arrêt n° 2/92 du 15 janvier 1992.

238 Arrêt cité, 1.B.5.

239 Article 6, § 1er, VI, 5e alinéa de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

240 Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, B.16.3. et Arrêt n° 24/92 du 2 avril 1992, 4.B.2.

241 Arrêt n° 69/92 du 12 novembre 1992, 5.B.6. Arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, B.4.2. Voy. également l'arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, 5.B.12.

242 Arrêt n° 55/92, cité, 5.B.10.

243 Arrêt n° 55/92, 5.B.11.

244 Arrêt n° 55/92, cité, 5.B.13.

245 Article 6, § 1er, VI, 4e alinéa de la même loi spéciale. Arrêt n° 32/92 du 23 avril 1992, B.3.2; Arrêt n° 79/92 du 23 décembre 1992, B.2. Ces principes sont les principes de la libre circulation des personnes, biens et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie ainsi que le cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire. La Cour précise dans le second arrêt (B.3.c.) que la détermination de ces principes peut s'opérer par la voie réglementaire comme par la voie législative. Voy. également concernant la matière de l'économie l'arrêt n° 52/92 du 9 juillet 1992, *infra*.

246 Arrêts n° 32/92 et n° 79/92 cités.

247 Arrêt n° 55/92, cité, 5.B.9.

B. - Les compétences des communautés et des régions

Quelques arrêts illustrent les compétences accessoires des communautés et des régions.

La Cour précise ainsi que l'article 8 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui confère aux Conseils le pouvoir d'adopter les dispositions et autres mesures relatives à l'infrastructure nécessaire à l'exercice des compétences attribuées ne permet pas d'empiéter sur la sphère de compétence d'un autre législateur ²⁴⁸.

Un tel empiètement est, en revanche, possible par le recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour autant que la matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière ne soit que marginale ²⁴⁹.

En matière pénale, la Cour confirme une nouvelle fois que les communautés et les régions peuvent régler le délai de prescription afférent à une infraction qu'ils établissent ²⁵⁰.

En matière fiscale, un arrêt du 23 avril 1992 doit retenir l'attention ²⁵¹. Après avoir établi la compétence de la région pour augmenter le taux de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, la Cour s'interroge sur le point de savoir si la région peut, en modulant cette augmentation, décourager le recours à certains appareils automatiques jugés plus dangereux sur le plan social. La Cour précise à cet égard que « le fait que l'accroissement des taxes régionales puisse avoir pour conséquence qu'une modification se produise dans le type de comportement d'un contribuable est un effet secondaire possible de toute taxe ou de tout accroissement de taxe ». Et elle ajoute que « ni l'importance de l'accroissement critiqué ni les travaux préparatoires ne permettent d'affirmer qu'en prenant les dispositions attaquées, le législateur décretaal ait visé principalement un effet que les compétences qui lui ont été attribuées ne lui permettaient pas de rechercher parce qu'il serait amené à réglementer une matière non attribuée plutôt qu'à prendre une mesure proprement fiscale ».

1. - Les compétences des communautés

Quelques arrêts clarifient les compétences des communautés en matière d'enseignement. La Cour précise, tout d'abord, que la suppression de la compétence de l'État pour « ce qui a trait à la paix scolaire » signifie, non que cet objectif aurait été abandonné, mais que c'est désormais à chaque communauté qu'il appartient d'y veiller dans l'exercice de ses compétences ²⁵². Dans un arrêt du 18 novembre 1992 ²⁵³, la Cour admet que la communauté qui détient « la plénitude de compétence pour régler l'enseignement dans la plus large acception du terme », sauf les exceptions explicitement prévues par la

248 Arrêt n° 32/92 du 23 avril 1992, B.3.5.

249 Arrêt n° 32/92 cité, B.3.6. Voy. aussi à ce propos nos précédentes chroniques dans cet *Annuaire*.

250 Arrêt n° 50/92 du 18 juin 1992 (arrêt de réponse immédiate). Voy. à ce sujet A. SCHAUS et Ph. LEVERT, *op. cit.*

251 Arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992, 5.B. Voy. concernant cet arrêt, A. RASSON, « Le contentieux de la Cour d'arbitrage relatif à la fiscalité régionale », *Aspects fiscaux de la protection de l'environnement*, à paraître.

252 Arrêt n° 26/92 du 2 avril 1992, 3.B.1; Arrêt n° 27/92 du 2 avril 1992, 3.B.1.

253 Arrêt n° 74/92 du 18 novembre 1992, B.2.

Constitution, détermine les garanties nécessaires au bon fonctionnement de l'inspection et instaure des incompatibilités qui empêchent une personne d'assumer la fonction d'inspecteur si elle exerce simultanément un mandat politique ou un mandat auprès d'un pouvoir organisateur. Dans un arrêt du 17 décembre 1992 ²⁵⁴, la Cour précise, enfin, l'une des exceptions à la compétence de la communauté : « les conditions minimales pour la délivrance des diplômes ».

En matière de politique de santé, on peut relever un arrêt du 12 novembre 1992 relatif à la médecine préventive et à la protection médicale des sportifs ²⁵⁵.

En matière d'aide aux personnes, on peut relever un arrêt du 15 octobre 1992 ²⁵⁶ relatif à l'encadrement matériel de l'aide aux personnes âgées.

2. - Les compétences des régions

En matière d'environnement, la Cour rend un arrêt, le 9 juillet 1992 ²⁵⁷, où elle a non seulement l'occasion de préciser la compétence des régions mais également celle de démarquer cette compétence de la compétence nationale en matière d'agriculture. Elle précise ainsi qu'une politique d'environnement efficace – en l'espèce, il s'agit de lutter contre la pollution par les engrais – implique nécessairement que les activités susceptibles de perturber l'environnement soient contrôlées et réglementées, de sorte que la région n'excède pas sa compétence par le seul fait que les obligations imposées ont des répercussions sur le secteur agricole. La Cour fait alors application de la règle de proportionnalité ²⁵⁸. La Cour doit encore dans cet arrêt vérifier si la région n'a pas méconnu le principe de la liberté de commerce et d'industrie, qui est une limite mise à l'exercice de ses compétences par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3 de la loi spéciale du 8 août 1980. La Cour précise à cet égard que cette liberté ne peut être conçue comme absolue et empêcher toute limitation de la liberté d'action des personnes ou des entreprises. Le principe ne serait méconnu que si les régions « limitaient cette liberté 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 ».

La compétence des régions en matière d'eau est précisée dans un arrêt du 27 février 1992 ²⁵⁹.

Dans un arrêt du 9 juillet 1992 ²⁶⁰, la Cour précise la compétence régionale en matière d'expansion économique et d'initiative industrielle publique ainsi que l'articulation de cette compétence avec la compétence fiscale à propos de la figure juridique que constitue la société de reconversion.

En matière de pouvoirs subordonnés, un arrêt du 13 mai 1992 ²⁶¹ précise la compétence de la région en matière de tutelle administrative et un

254 Arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, B.4.5. et 6.

255 Arrêt n° 69/92 du 12 novembre 1992.

256 Arrêt n° 64/92 du 15 octobre 1992, 3.B.

257 Arrêt n° 55/92 du 9 juillet 1992, 5.B.4. à 8.

258 Voy. *supra*.

259 Arrêt n° 13/92 du 27 février 1992, 2.B.

260 Arrêt n° 52/92 du 9 juillet 1992.

261 Arrêt n° 43/92 du 13 mai 1992. Voy. à propos de cet arrêt I. KOVALOVSKY, « De quelques particularités des recours prévus par les articles 25 et 26 du décret du 20 juillet

arrêt du 9 juillet 1992 ²⁶² précise la répartition des compétences en matière d'associations de communes. L'on peut relever que ce dernier arrêt, rapproché d'un arrêt ancien, l'arrêt du 28 juin 1985 ²⁶³, montre à quel point les compétences de l'État et de la région sont imbriquées dans cette matière au point que l'un et l'autre législateur ne parviennent à agir sans empiéter sur la compétence de l'autre. L'arrêt du 9 juillet 1992 retiendra, par ailleurs, particulièrement l'attention, car il est l'un des rares à traiter de la compétence territoriale. La question qui se pose est celle de savoir qui est compétent pour exercer les compétences reconnues aux régions quand une intercommunale regroupe des communes situées dans plusieurs régions. La Cour refuse d'admettre dans ce cas la compétence résiduelle de l'État car la matière a été explicitement attribuée aux régions. « La question se pose non parce qu'une partie de la matière n'aurait pas été attribuée mais parce que l'application de la règle se heurte à des difficultés d'ordre territorial » ²⁶⁴. Dès lors que la norme s'adresse aux communes, chaque région est compétente pour régler la matière à l'égard des communes qui font partie de son territoire. « Sans doute est-il souhaitable que les conditions d'un tel retrait ne diffèrent pas fondamentalement, au sein d'une même intercommunale, selon la région à laquelle appartient la commune qui se retire. Une réglementation différenciée n'est cependant pas à ce point impraticable qu'il faille, pour en éviter les inconvénients, enlever aux régions une compétence que la loi spéciale leur attribue » ²⁶⁵. Et la Cour ajoute encore que s'il y a lieu de combler un vide juridique, il ne faut pas nécessairement opter pour la reconnaissance d'une compétence nationale puisque la loi permet la conclusion d'accords de coopération par les régions.

§ 5. - LES TECHNIQUES DE DÉCISION ET LES EFFETS DES ARRÊTS

1. - L'on trouve à nouveau en 1992 des arrêts où la Cour annule « dans la mesure où » ²⁶⁶ ou « en tant que » ²⁶⁷ ou « sauf en tant que » ²⁶⁸. Cette même technique est utilisée pour des arrêts de suspension ²⁶⁹ ou pour des arrêts rendus sur question préjudicielle ²⁷⁰.

2. - La Cour, en revanche, rejette parfois le recours « sous les réserves d'interprétation » qu'elle précise par renvoi aux passages d'arrêts ²⁷¹. Il lui

1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne», *Droit communal*, 1993, pp. 31-36.

262 Arrêt n° 56/92 du 9 juillet 1992.

263 Voy. notre chronique dans cet *Annuaire*, 1985.

264 Arrêt cité, B.9.

265 Arrêt cité, B.10.

266 Arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992, dispositif. Arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992, dispositif. Arrêt n° 52/92 du 9 juillet 1992, dispositif. Arrêt n° 53/92 du 9 juillet 1992, dispositif.

267 Arrêt n° 16/92 du 12 mars 1992, dispositif. Arrêt n° 59/92 du 8 octobre 1992, dispositif. Arrêt n° 79/92 du 23 décembre 1992, dispositif.

268 Arrêt n° 56/92 du 9 juillet 1992, dispositif.

269 Arrêt n° 60/92 du 8 octobre 1992, dispositif.

270 Arrêt n° 13/92 du 27 février 1992, dispositif. Arrêt n° 38/92 du 7 mai 1992, dispositif. Voy. aussi l'arrêt n° 63/92 du 8 octobre 1992 où la Cour précise à la fois en quoi l'article viole les articles 6 et 6bis de la Constitution et en quoi il ne les viole pas (dispositif).

271 Arrêt n° 23/92 du 2 avril 1992, dispositif. Arrêt n° 24/92 du 2 avril 1992, dispositif. Arrêt n° 79/92 du 23 décembre 1992, dispositif.

arrive aussi de refuser une interprétation conforme demandée par une partie ²⁷².

3. - Après avoir annulé, il arrive que la Cour maintienne les effets de la disposition annulée définitivement ou temporairement ²⁷³.

4. - Il résulte de l'effet rétroactif qui s'attache à un arrêt d'annulation, que la question préjudicielle portant sur une disposition annulée depuis est devenue sans objet ²⁷⁴.

5. - Dans un arrêt rendu sur question préjudicielle, la Cour, après avoir décidé que les dispositions principales de la loi ne sont pas contraires aux articles 6 et 6bis de la Constitution déclare la question sans objet en ce qui concerne d'autres dispositions de la même loi qui n'auraient pu faire l'objet d'un constat d'inconstitutionnalité que par voie de conséquence ²⁷⁵.

CONCLUSION

L'année 1992 marque un tournant important dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Et ceci, pour trois raisons, au moins.

D'abord, le volume des affaires qui ont été soumises à la Cour a crû considérablement. Il a quasiment doublé en près de deux ans. Au cours de l'année 1992, près de cent arrêts sont rendus, sur des sujets souvent très importants. Comment expliquer cette fièvre contentieuse ? On peut penser que les habitudes changent. Les plaideurs ont appris à emprunter le chemin qui mène à la Cour d'arbitrage. Les juges eux-mêmes ont acquis le réflexe de poser, quand il le fallait, une question préjudicielle pertinente. Les partenaires institutionnels, pour leur part, n'ont pas désarmé et cherchent toujours à donner une solution juridictionnelle à quelques-uns des conflits qui peuvent les opposer.

Ensuite, l'accroissement du nombre des affaires n'a pas, contrairement aux prédictions de quelques prophètes de malheur, emporté dans la tourmente l'institution de justice constitutionnelle. La Cour d'arbitrage n'est ni engorgée, ni paralysée. Peut-être est-ce parce qu'elle a su faire un juste usage des procédures préliminaires qui lui permettent de rejeter d'emblée des recours irrecevables ou manifestement non fondés. Peut-être est-ce aussi parce qu'elle a procédé, dans l'ordre interne, à quelques retouches de ses méthodes de travail. Peut-être est-ce encore parce qu'elle a privilégié, au risque de susciter la lassitude, la répétition d'arguments, de formules et de raisonnements. On peut d'ailleurs se demander si l'exercice n'a pas ses limites et si la jurisprudence pourra à l'avenir se ramener à ces quelques schémas de raisonnement.

Enfin, l'essor de la justice constitutionnelle en Belgique se marque, principalement, dans le domaine de l'égalité. Comme cette chronique a pu le montrer, l'égalité apparaît aujourd'hui comme ce manteau d'Arlequin que revêt la Cour d'arbitrage et qui la conduit à se saisir par ce seul vecteur de toute

272 Arrêt n° 34/92 du 7 mai 1992, B.4.

273 Arrêt n° 2/92 du 15 janvier 1992, 2.B.6. et dispositif; Arrêt n° 33/92 du 7 mai 1992, B.16. et dispositif; Arrêt n° 56/92 du 9 juillet 1992, B.12. et dispositif; Arrêt n° 79/92 du 23 décembre 1992, B.14. et dispositif. Comme le souligne P. MARTENS (*op. cit.*, pp. 102-103), c'est suite à la demande de communes intervenantes que la Cour a maintenu les effets dans son arrêt n° 56/92.

274 Arrêt n° 11/92 du 13 février 1992. Arrêt n° 46/92 du 18 juin 1992. Arrêt n° 75/92 du 18 novembre 1992.

275 Arrêt n° 70/92 du 12 novembre 1992, B.7.1. et dispositif.

question de constitutionnalité. Il faut s'en réjouir, car la société démocratique n'est-elle pas celle où vivent des hommes et des femmes, égaux entre eux ? Il faut peut-être aussi s'en inquiéter. Car, munie de cette seule référence à un seul article de la Constitution, la Cour ne risque-t-elle pas de montrer, presque par l'absurde, que son contrôle s'exerce dans des conditions qui laissent une large place à l'appréciation des juges ?

Le regard sur 1992 est, en ce sens, un regard sur le rôle et les attributions de la Cour.

*
* *

ANNEXE

VIE DE LA JURIDICTION

L'année 1992 est marquée par le départ de deux juges atteints par la limite d'âge. Le président, Mme I. Pétry quitte la Cour en juin. Elle est remplacée en juillet par le juge Y. de Wasseige. Le juge J. Wathelet est, pour sa part, choisi comme président du groupe linguistique français à ce moment. Il devient le président en exercice de la Cour à partir du 1er septembre. Il quitte la juridiction en novembre et est remplacé en décembre par Mme le juge J. Delruelle. Le juge D. André est alors choisi comme président du groupe linguistique français et devient le président en exercice de la Cour.