

LA COUR D'ARBITRAGE ET LES CHAMBRES LÉGISLATIVES

PAR

Henri SIMONART

PROFESSEUR

À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

ET

David RENDERS

ASSISTANT

À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Il existe entre la Cour d'arbitrage et les assemblées fédérales des liens multiples et variés. L'existence même de la Cour procède d'une décision à laquelle ces assemblées ont été associées en leur qualité de chambres constituantes. Elles ont, par leur participation à la fonction législative, largement contribué à la mise en place de l'institution par l'adoption de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage d'abord, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, ensuite. L'extension de la compétence de la Cour est, au terme de l'article 142 de la Constitution, tributaire d'une décision législative. Les chambres fédérales participent, par l'établissement de listes de candidats, à la désignation des juges dont la moitié doivent du reste être d'anciens parlementaires. Dans l'exercice de leur fonction budgétaire, elles contribuent à décider des moyens mis à la disposition de la Cour pour l'accomplissement de sa mission. Par la mise en œuvre de leurs compétences constituante et législative, elles créent, par ailleurs, les normes qui servent de règles de référence, auxquelles la Cour d'arbitrage doit avoir égard dans l'exercice de sa juridiction.

Ces divers liens sont de nature à influencer le regard que les assemblées fédérales sont susceptibles de poser sur l'institution et les décisions qui en procèdent. La contribution précédente ayant fait l'examen des liens qui unissent la Cour d'arbitrage et les assemblées fédérales en tant que celles-ci sont créatrices de règles de référence, on se borne ici à étudier les rapports qui s'établissent entre la Cour d'arbitrage et les assemblées fédérales à l'occasion des recours et questions qui défèrent à sa censure des actes de nature législative.

Envisagée sous cet angle, l'étude se devait dans l'idéal de traiter de manière exhaustive les questions suivantes : Quels sont les actes législatifs soumis depuis dix ans à la censure de la Cour ? Quels sont les griefs formulés et retenus à leur égard ? Qui saisit la Cour ? Quelle est l'ampleur et la fréquence des déclarations d'invalidité ? Quelles suites les assemblées fédérales réservent-elles aux décisions de non-validité ? Dans quelle mesure tiennent-elles compte, dans l'exercice de leur fonction législative, de la jurisprudence de la Cour ? Participent-elles, d'une manière ou d'une autre, aux débats qui s'instaurent à la suite de l'introduction d'une requête en annulation ou d'une question préjudicielle ?

On mesure assurément l'ampleur d'un tel propos et les difficultés auxquelles s'exposent ceux qui prétendent procéder à pareille étude. Afin de faire œuvre utile tout en s'interdisant de procéder par voie d'échantillons, méthode en soi hasardeuse, les auteurs de la présente contribution ont délibérément choisi de limiter leur champ d'investigation. Ils ont pris le parti de n'examiner pour l'essentiel que les décisions prononcées sous l'empire de la loi spéciale du 6 janvier 1989, négligeant de la sorte les arrêts rendus à une époque où la Cour d'arbitrage ne pouvait censurer que les seuls excès de compétence législative. Cela signifie concrètement que ne sont prises en compte — sauf pour les données statistiques — que les décisions prononcées à dater du 5 juillet 1989. Ils ont décidé, par ailleurs, de ne tenir compte que des seuls arrêts où sont abordées des critiques dirigées contre des lois fédérales et de centrer leurs investigations au départ des décisions qui concluent à l'irrégularité en tout ou en partie de ces lois. Ils ont estimé pouvoir procéder au départ des tableaux repris en

fin du présent ouvrage, écartant ainsi les arrêts rendus au terme d'une procédure préliminaire en application des articles 71 et 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

L'étude, menée sur base d'une sélection qui paraît à la fois objective et pertinente, distingue pour l'essentiel deux périodes dans l'espace temporel qui sépare le 5 juillet 1989 du 1^{er} février 1995, date à laquelle les recherches ont été arrêtées : une première période qui s'étend jusqu'aux arrêts prononcés fin 1992 et une seconde qui prend en compte les décisions rendues en 1993 et 1994. La raison de cette distinction vient de ce que les auteurs ont cru pouvoir poser en hypothèse — à vérifier du reste — que les suites nécessitées par les arrêts d'invalidité prononcés entre la mi-1989 et fin 1992 devaient normalement être acquises en février 1995 ou à tout le moins en voie de l'être, pour autant bien entendu que des suites étaient jugées nécessaires, tandis qu'aucun enseignement ne paraît raisonnablement pouvoir être tiré à ce propos des arrêts prononcés en 1993 et en 1994.

Les résultats des recherches sont regroupés sous deux sections. La première examine si et dans quelle mesure les chambres législatives introduisent des recours et participent aux débats que suscitent les recours et questions préjudicielles introduits par d'autres (I). La seconde cherche à mesurer la répercussion des arrêts d'invalidité sur l'activité parlementaire fédérale en vérifiant la mesure dans laquelle les assemblées tiennent compte de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et procurent aux arrêts concluant à l'inconstitutionnalité les suites normatives qu'elles paraissent impliquer (II).

I. — LES CHAMBRES LÉGISLATIVES ET LA QUALITÉ DE PARTIES AUX LITIGES SOUMIS À LA COUR D'ARBITRAGE

Nul n'ignore que les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat sont habilités par l'article 2, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 à introduire des recours en annulation contre toute règle législative. Selon le texte de cette disposition, pareille décision ne peut être prise que si une majorité

qualifiée des assemblées — deux tiers des membres — en fait la demande. Il paraît, par ailleurs, résulter des travaux préparatoires de cette disposition que les présidents d'assemblées disposent, en tout état de cause, d'un certain pouvoir d'appréciation, la demande de la majorité qualifiée n'étant, semble-t-il, pas de nature à les contraindre à introduire un recours en annulation (1).

Les présidents des assemblées fédérales sont, au demeurant, systématiquement et personnellement avisés de toute saisine de la Cour d'arbitrage. Tous les recours en annulation et toutes les questions préjudicielles leur sont en effet notifiés par le greffe en application des articles 76 et 77 de la loi précitée du 6 janvier 1989. La possibilité leur est de la sorte ménagée pour introduire, dans un délai de quarante-cinq jours à dater de la réception de ces notifications, un mémoire ce qui a pour effet qu'ils deviennent, selon les termes de l'article 86 de la loi, parties intervenantes aux litiges (2).

L'examen de l'ensemble des arrêts prononcés par la Cour d'arbitrage depuis le début de ses activités montre que les présidents d'assemblées fédérales n'ont jamais introduit de recours en annulation. Il fait apparaître, au surplus, que seul le Président de la Chambre des représentants a pris l'initiative d'introduire un mémoire en intervention dans trois litiges mettant en cause des lois fédérales, à savoir deux recours en annulation dirigés, l'un contre la loi du 30 août 1988 modifiant la loi du 3 novembre 1967 sur le pilotage des bâtiments en mer (3), l'autre contre la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (4). A cela s'ajoute un mémoire introduit à la suite d'une question préjudicielle relative à la loi du 2 février 1982, attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (5). On relève que, dans les trois cas, le Président de la Chambre s'est limité à introduire un mémoire sans pour autant se faire représenter à l'audience par un avocat.

(1) Voy. M. VAN DER HULST, *Het federale Parlement*, Maklu, 1994, p. 240 ; H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Story Scientia, 1988, p. 174.

(2) A la différence de la décision d'introduire un recours en annulation, celle relative à l'introduction d'un mémoire ne nécessite pas formellement une décision de l'assemblée.

(3) C.A. arrêt n° 25/90, du 5 juillet 1990.

(4) C.A., arrêt n° 26/90, du 14 juillet 1990.

(5) C.A., arrêt n° 9/90, du 7 février 1990.

La circonstance que les présidents des assemblées fédérales n'interviennent pratiquement pas dans le cadre d'instances nouées devant la Cour d'arbitrage n'est pas toujours de nature à plaire aux requérants. Dans le litige ayant donné lieu à l'arrêt du 5 février 1992 (1), les requérants soutiennent sous forme d'exception d'irrecevabilité que le Conseil des ministres ne peut se substituer aux assemblées législatives pour la défense d'une loi à moins de tenir un mandat légal de ces assemblées, mandat devant selon eux figurer au dossier. Ils prétendent qu'à défaut d'un tel mandat, le Conseil des ministres n'est que partie intervenante, le silence gardé par les présidents des assemblées législatives — regardés comme les principaux intéressés — devant être acté. La Cour d'arbitrage n'a bien évidemment éprouvé aucune difficulté à rejeter ces allégations (2).

L'absence quasi systématique des présidents d'assemblée dans les litiges portés devant la Cour d'arbitrage ne peut manquer de susciter des questions (3). On observe, à cet égard, qu'à la différence des règlements des Conseils de communauté et de région, les règlements des assemblées fédérales ne contiennent aucune précision sur la manière dont d'éventuels recours en annulation et mémoires en intervention doivent être introduits ou rédigés et les avocats, le cas échéant, désignés. Cela ne signifie pas, pour autant, que la question n'ait jamais été abordée.

D'une décision du bureau du Sénat, en date du 2 mars 1989, il résulte que le président donne connaissance à l'assemblée des communications de la Cour d'arbitrage, étant entendu qu'il juge lui-même s'il doit introduire un mémoire après avoir éventuellement demandé l'avis de la commission compétente et qu'il tient le président de la Chambre des représentants informé de sa décision. A la suite d'une demande, faite à l'époque par la présidente du Conseil de la Communauté française tendant à ce que toutes les assemblées législatives du pays adoptent en l'espèce une procédure identique ou, à tout le

(1) C.A., arrêt n° 5/92, du 5 février 1992.

(2) C.A., arrêt n° 5/92, précité.

(3) Voy. H. SIMONART et J. SALMON, « Les validations législatives et le contrôle de la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 1994, n° 54, p. 208.

moins similaire, une note de réflexion établie à la demande du Président du Sénat par les services de l'assemblée conclut, le 18 janvier 1990, à l'absence de toute urgence à insérer dans le règlement du Sénat des dispositions spéciales réglant les recours et les interventions du président devant la Cour d'arbitrage. Lors d'un échange de vues sur ce problème, en date du 15 février 1990, la commission du règlement du Sénat a envisagé la création d'un groupe de travail chargé d'un examen approfondi de la question, mais cette idée est finalement restée sans suite. Depuis le problème ne semble plus avoir été évoqué au Sénat.

A la Chambre des représentants, la conférence des présidents, consultée en 1989, n'a formulé aucune objection à ce que le président exerce son droit d'intervention, un de ses membres estimant même qu'un mémoire devait être déposé chaque fois qu'était introduit un recours en annulation dirigé contre une loi, en vertu du principe selon lequel chaque pouvoir se doit de défendre ses compétences. Un autre membre estimait, quant à lui, que les groupes politiques devaient disposer du temps nécessaire pour se concerter sur le problème au départ d'une note des services de l'assemblée. La conférence des présidents de la Chambre des représentants n'ayant plus inscrit la question à l'ordre du jour de ses réunions, le président s'est abstenu d'introduire de nouveaux mémoires en intervention après avoir agi dans les trois affaires citées ci-dessus. Il semble que des propositions de modification du règlement doivent être introduites dans le cadre du réaménagement nécessité par la dernière réforme de l'État.

Interrogés par les auteurs de la présente contribution sur la raison de leur non-intervention, le Président du Sénat et le Président de la Chambre des représentants ont eu l'extrême obligeance de leur indiquer ce qui leur paraît en être les motifs. Selon le Président du Sénat cette situation s'explique essentiellement par le fait que la défense du législateur est déjà assurée efficacement par le Conseil des ministres et accessoirement par une série d'autres raisons, telles que la haute technicité de ce genre de procédure, le seuil de la majorité des deux tiers exigée pour l'introduction de requêtes en annulation et le phénomène du double mandat. Pour le Président de la

Chambre des représentants, la raison probable de l'absence de tout recours en annulation dirigé contre un décret et la limitation des mémoires en intervention est à trouver dans le fait qu'il ne paraît pas opportun de diviser une assemblée nationale aussi longtemps qu'elle est composée de membres qui ont également la qualité de législateurs au niveau communautaire et régional.

On relève que les deux présidents évoquent l'existence du double mandat qui veut que, depuis 1980, les membres des Conseils de communauté et de région sont — à l'exception de ceux qui composent le Conseil de la Communauté germanophone et le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale — des membres des assemblées fédérales, ce qui n'exclut pas, il est vrai, qu'à l'issue des prochaines élections législatives, la situation devra être réévaluée. L'opinion exprimée par le Président du Sénat selon laquelle la défense du législateur fédéral est efficacement assurée par le Conseil des ministres peut être partagée à tout le moins partiellement.

Il convient d'observer à cet égard, en premier lieu, que dès lors qu'est mise en cause une loi fédérale par un recours en annulation, le Conseil des ministres est depuis l'origine intervenu de manière quasi systématique pour assurer la défense de la loi fédérale. On ne dénombre que trois recours au sujet desquels ledit Conseil des ministres n'est pas intervenu. Il s'agit d'un recours en annulation et d'une demande de suspension introduits par un particulier contre la loi du 21 juillet 1991 relative à la Loterie Nationale qui, procédant par la technique de la confirmation législative, entendait valider des actes individuels contre lesquels des recours en annulation avaient été formés auprès du Conseil d'État. Ils ont donné lieu à un arrêt de suspension de la Cour d'arbitrage (1), suivi d'un arrêt décrétant le désistement du requérant, celui-ci ayant sans doute obtenu entre-temps satisfaction. Il y va, en deuxième lieu, d'un recours en annulation dirigé par l'Exécutif régional wallon contre des dispositions de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales après que la Cour d'arbitrage a décidé, au contentieux des questions préjudicielles, de l'irrégu-

(1) C.A., arrêt n° 20/92, du 12 mars 1992.

larité des dispositions entreprises (1). Il y va, enfin, d'un recours en annulation introduit par un requérant qui, semblant particulièrement attiré par la Cour d'arbitrage, y a déjà introduit de nombreux recours. Celui dont il s'agit ici et où intervient le Gouvernement flamand soutenant l'excès de compétence de l'autorité fédérale dans un mémoire qui sera toutefois écarté des débats pour avoir été signé par un chef de cabinet, aboutit à l'annulation d'une disposition modifiant la loi du 11 septembre 1933 sur la protection des titres d'enseignement supérieur (2).

On relève par ailleurs que là où le Conseil des ministres décide d'intervenir à propos d'un recours en annulation où est invoqué un excès de compétence à l'encontre d'une loi fédérale, il ne prend pas nécessairement fait et cause pour ladite loi. L'exemple le plus significatif est fourni par le recours en annulation dirigé par le Gouvernement flamand pour cause d'excès de compétence du législateur fédéral contre l'article 45 de la loi du 19 janvier 1990 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile et ayant pour objet l'insertion d'un nouvel article 37bis dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse. A propos du § 1^{er} de cet article, qui permettait à un mineur d'âge ayant commis un fait qualifié d'infraction de demander que soient prolongées au-delà de l'âge de la majorité civile des mesures de protection décidées à son égard, le Conseil des ministres admet, dans son mémoire du 5 octobre 1990 et dans son mémoire en réponse du 30 octobre 1990, l'incompétence du législateur fédéral pour régler la matière. Cette thèse ne sera toutefois pas partagée par la Cour d'arbitrage qui, par arrêt du 15 janvier 1992 (3), affirme explicitement la compétence du législateur fédéral, tout en annulant il est vrai la disposition querellée pour absence de concertation préalable avec les autorités compétentes des communautés.

Au contentieux des questions préjudicielles, par contre, l'attitude adoptée par le Conseil des ministres est bien différente,

(1) Ce recours aboutit effectivement à l'annulation des dispositions critiquées avec toutefois maintien des effets de ces dispositions jusqu'à la date de la publication de l'arrêt d'annulation au *Moniteur belge*, à l'exception de ceux qui concernent la cause ayant donné lieu à l'arrêt n° 5/91 du 26 mars 1991. Voy. C.A., arrêt n° 56/92, du 9 juillet 1992.

(2) C.A., arrêt n° 32/94, du 19 avril 1994.

(3) C.A., arrêt n° 2/92, du 15 janvier 1992.

encore qu'un changement soit perceptible dès 1992, qui se confirme dans les deux années suivantes. L'analyse du tableau reproduit en fin de volume permet en effet d'observer à ce sujet les données suivantes. Durant la période de 1983 à 1989 le Conseil des ministres n'est intervenu qu'à deux reprises alors que quinze arrêts ont été prononcés. En 1990 il n'est intervenu dans aucune des six contestations donnant lieu à décision de la Cour d'arbitrage. Pour 1992, les chiffres sont les suivants : dix interventions sur seize arrêts. Pour 1993 et 1994 ces chiffres sont respectivement de vingt-trois et dix-sept interventions sur vingt-neuf et vingt-deux arrêts.

Le relatif absentéisme du Conseil des ministres au contentieux préjudiciel ne paraît pas sans conséquence. Il apparaît en effet que c'est en l'absence de toute autorité fédérale que la Cour d'arbitrage a été amenée à se prononcer sur la question — importante faut-il le dire — de savoir si elle était compétente pour juger de la conformité à la Constitution des lois d'assentiment aux traités internationaux et par ce biais pour vérifier au contentieux préjudiciel la compatibilité desdits traités avec les dispositions constitutionnelles. C'est en effet par un arrêt du 16 octobre 1991 (1) qu'en réponse à une question posée par le Conseil d'État, la Cour a décidé qu'elle était habilitée à le faire, alors que seule la partie en cause devant le juge *a quo* avait estimé devoir intervenir en l'espèce. Il est vrai que dans les trois espèces qui se sont présentées par la suite et où étaient mis en question des traités internationaux, le Conseil des ministres est intervenu : pour soutenir d'abord la primauté du droit international sur le droit interne, en ce compris le droit constitutionnel (2), pour plaider ensuite l'absence de toute violation par les traités de normes constitutionnelles (3). Sans doute était-il à ce moment trop tard, la Cour ayant jugé par arrêt du 16 octobre 1991, qui apparaît comme une décision de principe, qu'elle était compétente pour juger au contentieux préjudiciel de la conformité des traités internationaux à la Constitution avec toutes les conséquences

(1) C.A., arrêt n° 26/91, du 16 octobre 1991.

(2) C.A., arrêt n° 12/94, du 3 février 1994.

(3) C.A., arrêt n° 33/94, du 26 avril 1994 ; C.A., arrêt n° 76/94, du 18 octobre 1994.

que cela implique en droit interne quant aux rapports entre le droit international conventionnel et le droit constitutionnel.

II. — LA FONCTION LÉGISLATIVE ET LA JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE

Est abordée ici la question de savoir dans quelle mesure les assemblées fédérales tiennent compte dans l'exercice de la fonction législative des enseignements qui se dégagent des arrêts prononcés par la Cour d'arbitrage. Cette question se décompose logiquement en deux interrogations : prennent-elles en considération l'ensemble de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative au partage des compétences législatives et aux exigences du principe d'égalité lors de l'examen des diverses initiatives législatives qui leur sont soumises ? Estiment-elles devoir réagir lorsqu'à la suite d'une question préjudicielle ou d'un recours en annulation une loi fédérale est déclarée irrégulière par la Cour d'arbitrage ? L'impact de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage doit de la sorte être étudié tant en *amont* qu'en *aval* de la production législative.

Pour mesurer l'ampleur de cet impact, une distinction est faite entre les arrêts rendus entre juillet 1989 et fin 1992 (A), et ceux prononcés entre le début 1993 et la fin 1994 (B). Pour ce qui est du premier groupe d'arrêts, a été privilégiée la réaction des assemblées fédérales aux arrêts de la Cour d'arbitrage déclarant non valides tout ou partie de lois fédérales. S'agissant du second groupe d'arrêts, l'étude porte également sur l'impact de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en amont de la production législative fédérale.

A. — *La période 1989-1992*

En tenant compte des tableaux reproduits en fin d'ouvrage, il apparaît que durant la période qui s'étend de juillet 1989 à fin 1992, la Cour d'arbitrage a été saisie de soixante instruments législatifs de nature fédérale. Elle a prononcé à leur égard cent un arrêts. Vingt arrêts ont été rendus à la suite de demandes de suspension, dont trois accordent la suspension

partielle des règles entreprises sur base de la conviction que les moyens invoqués, tirés en l'espèce de la violation du principe d'égalité, paraissaient sérieux. Trente-six arrêts ont été prononcés au contentieux préjudiciel, dont sept concluent à l'irrégularité des règles fédérales mises en question, deux de ces arrêts jugeant que les règles mises en cause méconnaissaient les règles de partage des compétences législatives. Quarante-cinq arrêts ont été rendus au contentieux de l'annulation dont onze décident l'annulation totale ou partielle, cinq de ces décisions estimant que les normes attaquées étaient entachées d'excès de compétence.

La question de savoir si, après un arrêt de non-validité rendu au contentieux préjudiciel ou au contentieux de l'annulation, une intervention législative est souhaitable ou nécessaire dépend à la fois de l'appréciation souveraine du législateur fédéral et de l'objet ainsi que de la manière dont est formulé le dispositif de l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

Il est des situations où aucune intervention du législateur ne paraît nécessaire. C'est notamment le cas lorsque la disposition législative, jugée discriminatoire, a entre-temps été remplacée par une autre disposition, conforme aux prescrits des articles 10 et 11 de la Constitution. Tel est le cas de l'irrégularité sanctionnée par l'arrêt du 7 mai 1992 (1) où, à la suite d'une question préjudicielle, l'article 63, § 2, des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relative aux allocations familiales pour travailleurs salariés est jugé contraire au principe d'égalité devant la loi pour le motif qu'il réserve l'octroi du bénéfice des allocations familiales jusqu'à l'âge de 25 ans dans un certain nombre d'hypothèses à la seule « jeune fille » remplaçant la mère décédée ou assistant la mère ménagère. Pareille disposition était restée d'application jusqu'au 22 juillet 1987, date de l'entrée en vigueur de la loi du 14 juin 1985 qui, entre autre choses, avait remplacé les mots « jeune fille » par les mots « l'enfant non marié ». Au moment où se prononce la Cour d'arbitrage — soit le 7 mai 1992 —, la discrimination sexuelle critiquée avait disparu depuis bien longtemps, ce qui explique l'absence de toute réaction du législateur fédéral.

(1) C.A. arrêt n° 36/92, du 7 mai 1992.

Là où le reproche fait au législateur consiste, comme en l'espèce jugée par l'arrêt du 13 juin 1991 (1), à avoir procédé à une confirmation législative de deux arrêtés royaux, décidée en exécution d'une loi qui prescrivait pareille confirmation, à un moment où le premier de ces arrêtés royaux avait fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'État et le second d'un arrêt de suspension décidé par la même juridiction administrative, toute nouvelle intervention législative paraît en principe exclue s'agissant du premier arrêté royal et toute intervention à l'égard du second interdite aussi longtemps que le Conseil d'État n'a pas prononcé au fond le rejet de recours en annulation.

Lorsque la Cour d'arbitrage prononce l'invalidité d'une loi fédérale pour cause d'excès de compétence du législateur, cette condamnation interdit en principe que ce dernier intervienne à nouveau à propos de la même matière sauf, bien entendu, si l'excès de compétence consiste à ne pas avoir respecté des conditions de forme prescrites par diverses lois que l'article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage assimile à des règles de partage des compétences. L'arrêt du 15 janvier 1992 (2) illustre l'hypothèse. Il annule l'article 45 de la loi du 19 janvier 1990 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile, après avoir constaté que l'autorité fédérale est quant au fond compétente pour prendre les mesures qui y sont arrêtées tout en observant, par ailleurs, l'absence de toute concertation avec les autorités des communautés. La matière visée par la disposition annulée a ensuite été réglée à nouveau par la loi du 24 décembre 1992 modifiant les articles 36, 4° et 37 et abrogeant l'article 37*bis* de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et y insérant un article 43*bis*.

Il est d'autres situations où une réaction normative — pour autant qu'elle soit jugée nécessaire — relève non pas du pouvoir législatif fédéral mais du pouvoir exécutif. L'arrêt du 21 novembre 1991 (3) en fournit une illustration. Cet arrêt annule, purement et simplement, les articles 149 et 150 du

(1) C.A., arrêt n° 16/91, du 13 juin 1991.

(2) C.A., arrêt n° 2/92, du 15 janvier 1992.

(3) C.A., arrêt n° 34/91, du 21 novembre 1991.

Code des impôts sur les revenus, tels que modifiés par la loi du 22 décembre 1989 portant des dispositions fiscales, pour le motif d'une discrimination retenue entre les non-résidents ayant maintenu un foyer d'habitation en Belgique — qui peuvent profiter de certaines déductions et de certains abattements — et les non-résidents titulaires d'une pension belge n'ayant pas maintenu un tel foyer qui, quant à eux, ne le peuvent. Au moment où est prononcé l'arrêt d'annulation, les services du Ministère des finances procèdent à la rédaction d'un projet d'arrêté royal portant coordination des dispositions légales relatives aux impôts sur les revenus, pris en exécution de la loi du 7 décembre 1988, modifiée par l'article 331 de la loi précitée du 22 décembre 1989. Aussi est-ce très logiquement que la suite normative de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 21 novembre 1991 est exprimée dans l'arrêté royal du 10 avril 1992 portant coordination des dispositions législatives relatives aux impôts sur les revenus, publié au *Moniteur belge* du 30 juillet 1992.

Là où les arrêts prononçant l'invalidité d'une norme législative fédérale laissent au législateur le soin de décider s'il y a lieu d'intervenir, la liberté dont jouit ce dernier peut être plus ou moins étendue, selon que l'invalidité est déclarée purement ou simplement ou qu'elle est affectée — ce qui ne se présente généralement qu'au seul contentieux de l'annulation — du maintien provisoire ou définitif de tout ou partie des effets produits par la règle annulée. Des onze arrêts d'annulation rendus entre juillet 1989 et fin 1992, quatre maintiennent ainsi les effets des dispositions annulées, certains définitivement et d'autres provisoirement jusqu'à une date fixée par la Cour qui se situe généralement un an après le prononcé de l'arrêt.

Lorsque la Cour d'arbitrage maintient définitivement pour le passé tous les effets produits par une disposition qu'elle annule, il revient au législateur, compte tenu de l'objet de loi attaquée, de décider à la fois de la nécessité de son intervention et du moment où elle paraît opportune. L'arrêt du 14 juillet 1990 (1) illustre cette réalité. Il annule l'article 21, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement euro-

(1) C.A., arrêt n° 26/90, du 14 juillet 1990.

péen, à propos de la présentation des candidats, tout en maintenant définitivement ses effets pour l'élection ayant eu lieu sous son empire. La circonstance que les élections destinées à pourvoir à la désignation des membres du Parlement européen n'ont lieu que tous les cinq ans laissait en l'espèce au législateur fédéral une large marge d'appréciation au sujet du moment où une réaction, jugée opportune, devait avoir lieu. Elle s'est concrétisée par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

Par contre, là où la Cour d'arbitrage annule des dispositions législatives tout en maintenant provisoirement les effets des règles annulées jusqu'à une date fixée par elle, l'arrêt de la Cour semble contenir une invitation implicite adressée au législateur fédéral de modifier, dans le délai fixé, la législation indiquée. Tel est le cas des arrêts rendus le 15 janvier 1992 (1) et le 23 décembre 1992 (2). S'agissant du premier de ces arrêts, qui maintient notamment jusqu'au 31 décembre 1992 certains effets des dispositions annulées de la loi du 19 janvier 1992 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile, on constate qu'est intervenue par la suite une loi du 24 décembre 1992 publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 1992. L'arrêt du 23 décembre 1992, qui annule pour sa part pour cause d'excès de compétence diverses dispositions de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrégation d'entrepreneurs de travaux, tout en maintenant les effets des dispositions annulées jusqu'au 31 décembre 1993 au plus tard, a donné lieu au dépôt le 29 décembre 1993 d'un projet de loi tendant à modifier ladite loi du 20 mars 1991, adopté par le Sénat le 28 avril 1994 et par la Chambre des représentants le 26 mai 1994. A la date du 1^{er} février 1995, la loi n'était toujours pas publiée au *Moniteur belge*.

Dans les cas où la Cour d'arbitrage déclare purement et simplement l'irrégularité d'une règle fédérale, les suites qui y sont réservées peuvent varier sans que l'on puisse, à première vue, en tirer quelque enseignement que ce soit.

Des sept arrêts préjudiciels concluant à la non-validité d'une loi fédérale et rendus entre juillet 1989 et fin 1992, il en

(1) C.A., arrêt n° 2/92, du 15 janvier 1992.

(2) C.A., arrêt n° 79/92, du 23 décembre 1992.

est deux, à savoir les arrêts du 25 janvier 1990 (1) et du 26 mars 1991 (2), qui ont donné lieu par la suite à des arrêts d'annulation qui, au 1^{er} février 1995 n'ont suscité aucune réaction de la part du législateur fédéral.

L'arrêt du 21 décembre 1990 (3) déclarant irrégulier l'article 319, § 3, du Code civil a quant à lui donné lieu au dépôt de trois propositions de loi qui, au 1^{er} février 1995, n'ont pas encore abouti (4). Tel n'est pas le cas de l'arrêt du 4 juillet 1991 (5) déclarant irrégulière l'applicabilité de l'ancien article 756 du Code civil aux successions ouvertes après le prononcé de l'arrêt *Marckx* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme. L'arrêt du 7 mai 1992 (6) n'a pour sa part, et assez logiquement du reste, donné lieu à aucune réaction. Quant à l'arrêt précité du 23 décembre 1992 (7) il a été suivi d'une réaction tardive, la publication du texte adopté par les assemblées fédérales n'ayant pas eu lieu à la date du 1^{er} février 1995. Pour les arrêts préjudiciels, le bilan est — on s'en rend compte — assez négatif.

Trois arrêts rendus au contentieux de l'annulation, qui prononcent l'annulation pure et simple — à savoir l'arrêt prononcé le 7 février 1991 (8) et les deux arrêts du 9 juillet 1992 (9) — n'ont donné lieu à aucune réaction. Il convient d'observer que deux de ces trois annulations sont fondées sur un excès de compétence du législateur fédéral. Trois autres arrêts ont, pour leur part, été suivis de nouvelles dispositions législatives promulgués tantôt approximativement cinq mois

(1) C.A., arrêt n° 7/90, du 25 janvier 1990.

(2) C.A., arrêt n° 5/91, du 26 mars 1991.

(3) C.A., arrêt n° 39/90, du 21 décembre 1990.

(4) Voy. la proposition de loi modifiant l'art. 319, § 3, du Code civil, en ce qui concerne la reconnaissance d'un enfant mineur non émancipé, datée du 9 janvier 1991, déposée par M. S. Moureaux (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, n° 1184/1) et la proposition de loi modifiant certaines dispositions du Code civil relatives à la reconnaissance de paternité ou de maternité, datée du 14 janvier 1991, déposée par M. R. Henrion (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, n° 1197/1). Ces deux propositions ont été introduites à nouveau dans le cadre de la législature 1991-1992. Voy. à ce sujet *Doc. parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, n° 50/1 et 101/1. *Addé* la proposition de loi modifiant la loi du 31 mars 1987 modifiant diverses dispositions légales relatives à la filiation, déposé par M. E. Cerexhe (*Doc. parl.*, Sén., 1991-1992, n° 324/1).

(5) C.A., arrêt n° 18/91, du 4 juillet 1991.

(6) C.A., arrêt n° 36/92, du 7 mai 1992.

(7) C.A., arrêt n° 19/92, du 23 décembre 1992.

(8) C.A., arrêt n° 1/91, du 7 février 1991.

(9) C.A., arrêt n° 52/92, du 9 juillet 1992 et arrêt n° 53/92, du 9 juillet 1992.

après l'arrêt d'annulation, ce qui est le cas pour l'arrêt du 21 décembre 1990 annulant des dispositions de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (1), et celui du 21 novembre 1991 (2) annulant certaines dispositions du Code des impôts sur les revenus, tantôt plus de trois ans après l'annulation, ce qui se vérifie à la suite de l'arrêt du 13 octobre 1989 (3).

Une étude d'ensemble des dix-huit déclarations d'invalidité prononcées par la Cour d'arbitrage entre juillet 1989 et fin 1992, période durant laquelle celle-ci a rendu cent un arrêts consacrés à l'examen de la constitutionnalité de soixante instruments législatifs, permet-elle de dégager quelque enseignement ? A première vue cela paraît douteux compte tenu précisément du nombre relativement restreint de décisions concluant à la non-validité de dispositions législatives. On tente néanmoins d'y répondre en examinant successivement la fréquence des réactions législatives aux arrêts (1), les délais nécessaires pour qu'une réaction se manifeste (2), les auteurs des réactions (3) ainsi que l'adéquation des réactions (4) par rapport aux inconstitutionnalités constatées par la Cour d'arbitrage.

1. *La fréquence des réactions législatives*

Onze des dix-huit constats d'inconstitutionnalité sont fondés sur une violation des principes d'égalité et de non-discrimination, ce qui *a priori* laissait la possibilité au législateur de redresser par la voie législative les irrégularités constatées. Deux déclarations d'irrégularité ne semblaient, toutefois pas pouvoir ou devoir donner lieu à une intervention législative. Il s'agit, d'une part, de l'annulation pure et simple de la confirmation législative de deux arrêtés royaux fixant les pré-

(1) C.A., arrêt n° 40/90, du 21 décembre 1990. C'est la loi du 21 mai 1991 modifiant la loi précitée du 4 juillet 1989 publiée au *Moniteur belge* du 4 juin 1991 qui prétend réparer l'irrégularité constatée par l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

(2) C.A., arrêt n° 34/91, du 21 novembre 1991. L'arrêt royal du 10 avril 1992 portant coordination des dispositions légales relatives aux impôts sur les revenus, publié au *Moniteur belge* du 30 juillet 1992 modifie les textes censurés par la Cour d'arbitrage.

(3) C.A., arrêt n° 23/89, du 13 octobre 1989. C'est la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, publiée au *Moniteur belge* du 9 janvier 1993, qui tire les enseignements de cet arrêt.

comptes en matière d'impôt sur les revenus, confirmation décidée au moment où le premier arrêté était annulé par le Conseil d'État et le second suspendu (1). Il y va, d'autre part, de l'inconstitutionnalité, déclarée au contentieux préjudiciel, de la disposition, abrogée dès le 22 juillet 1985, réservant à des enfants de sexe féminin le bénéfice continué d'allocations familiales (2). Deux autres arrêts, rendus sur questions préjudicielles, concernaient, par ailleurs, une seule et même disposition, en l'espèce l'article 319, § 3, du Code civil (3).

Des huit cas pour lesquels une intervention *a posteriori* du législateur était théoriquement possible, six ont donné lieu à une réaction législative. On relève que pour quatre de ces six cas, la réaction a abouti à l'adoption d'une loi, les Chambres étant saisies actuellement pour les deux autres cas d'initiatives prenant la forme d'un projet (4) et de trois propositions de loi (5).

Il apparaît de la sorte que deux constats d'inconstitutionnalité, fondés sur le non-respect du principe d'égalité n'ont, sauf erreur de notre part, donné lieu à aucune réaction jusqu'à présent : celui contenu dans l'arrêt du 9 juillet 1992 (6) annulant la disposition qui, dans le cadre de relations entre producteurs de sucre et vendeurs de betteraves permet de subordonner la transmission de droits de livraison à l'accord du titulaire cédant la jouissance des terres, et celui constaté sur question préjudicielle dans l'arrêt du 4 juillet 1991 (7) au terme duquel est critiquée la disposition qui décide que l'article 756 ancien du Code civil s'applique à des successions ouvertes à partir du 13 juillet 1979.

Sept des dix-huit déclarations d'invalidité procèdent quant à elles de la constatation d'un excès de compétence du législateur fédéral. Les deux premières, dans l'ordre chronologique,

(1) C.A., arrêt n° 16/91, du 13 juin 1991.

(2) C.A., arrêt n° 36/92, du 7 mai 1992.

(3) C.A., arrêt n° 39/90, du 21 décembre 1990 et arrêt n° 63/92, du 8 octobre 1992.

(4) Voy. le projet de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure unilatérale en matière d'assistance judiciaire (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 867/1), déposé à la suite de C.A., arrêt n° 41/91 du 19 décembre 1991.

(5) Voy. les références citées ci-dessus, p. 51, note (4).

(6) C.A., arrêt n° 53/92, du 9 juillet 1992.

(7) C.A., arrêt n° 18/91, du 4 juillet 1991.

contenues dans les arrêts préjudiciels du 25 janvier 1990 (1) et du 26 mars 1991 (2), ont été réitérées par la suite dans deux arrêts d'annulation prononcés respectivement le 7 février 1991 (3) et le 9 juillet 1992 (4) qui, par cela sans doute qu'ils sont justifiés par un excès de compétence quant au fond, n'ont donné lieu à aucune intervention législative fédérale. La troisième constatation d'irrégularité, faite au contentieux de l'annulation, est fondée sur la circonstance que la loi du 19 janvier 1990 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile n'avait pas fait l'objet d'une concertation avec les communautés. Une loi du 24 décembre 1992 est intervenue par la suite. Le quatrième constat d'irrégularité ayant donné lieu à l'annulation partielle de l'article 18 de la loi du 28 décembre 1990 décidé par un arrêt du 9 juillet 1992 (5) ne semble pas avoir donné lieu à réaction. Par contre, l'annulation de diverses dispositions du 20 mars 1991 organisant l'agrégation d'entrepreneurs de travaux, prononcée par arrêt rendu le 23 décembre 1992 (6), a donné naissance à une intervention, tardive il est vrai, dont la publication n'était pas réalisée au 1^{er} février 1995.

2. *Les délais de réaction*

Lorsque des réactions législatives se manifestent après constatation d'inconstitutionnalité par la Cour d'arbitrage, celles-ci interviennent dans des délais très variés. Il suffit à ce propos de rapprocher les dates : annulation pure et simple, prononcée par arrêt du 13 octobre 1989 — projet de loi du 9 novembre 1992 (7) — ; annulation avec maintien définitif des effets, décidée par arrêt du 14 juillet 1990 — proposition de loi du 9 février 1993 (8) — ; constatation préjudicielle d'inconstitutionnalité, faite par arrêt du 21 décembre 1990 — trois

(1) C.A., arrêt n° 7/90, du 25 janvier 1990.

(2) C.A., arrêt n° 5/91, du 26 mars 1991.

(3) C.A., arrêt n° 1/91, du 7 février 1991.

(4) C.A., arrêt n° 56/92, du 9 juillet 1992.

(5) C.A., arrêt n° 57/92, du 9 juillet 1992.

(6) C.A., arrêt n° 79/92, du 23 décembre 1992.

(7) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 526/1.

(8) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 897/1.

propositions de loi (1) — ; annulation pure et simple, jugée le 21 décembre 1990 — proposition de loi du 27 mars 1991 (2) — ; annulation pure et simple, décrétée par arrêt du 21 novembre 1991 — demande d'avis au Conseil d'État sur un projet d'arrêté royal de coordination du 23 mars 1992 (3) — ; réponse préjudicielle du 19 décembre 1991 — projet de loi déposé au Sénat le 19 octobre 1993 (4) — ; annulation avec maintien définitif et provisoire au 31 décembre 1992, prononcée par arrêt du 15 janvier 1992 — proposition de loi du 9 octobre 1992 (5) — ; annulation avec maintien provisoire des effets au 31 décembre 1993 décidée par arrêt du 23 décembre 1992 — projet de loi déposé au Sénat le 29 décembre 1993 (6) —.

De la grande variété des délais de réaction, il ne semble pas pouvoir être tiré des enseignements particuliers.

3. *Les auteurs des réactions*

Les données reproduites ci-dessus permettent d'observer que les dix réactions manifestées à la suite d'arrêts de la Cour d'arbitrage se répartissent de manière assez équilibrée entre des initiatives d'origine gouvernementale au nombre de quatre et des propositions de loi d'origine parlementaire, au nombre de six, dont trois relatives à la filiation.

Il convient de relever que des trois propositions ayant donné lieu à l'adoption d'un texte législatif, deux ont été soumises à la section de législation du Conseil d'État à savoir la proposition de loi de M. Langendries et consorts du 9 février 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (7) et la proposition de loi de M. L. Michel et consorts du 27 mars 1991 modifiant les articles 4 et 14 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis poli-

(1) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, n° 1184/1 et 1197/1 ; sess. extr. 1991-1992, n° 324/1.

(2) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1990-1991, n° 1560/1.

(3) *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 1991-1992, n° 407/1, pp. 33 et s.

(4) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 867/1.

(5) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 699/1.

(6) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 949/1.

(7) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 897/2.

tiques (1). Il ne faut pas exclure qu'il en aille de même à l'avenir des trois propositions déposées à la suite de la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 319, § 3 du Code civil.

Une dernière remarque s'impose : la majorité des propositions émanant des membres des assemblées est l'œuvre de parlementaires appartenant à la majorité ou d'un groupe de parlementaires faisant partie soit de la majorité, soit à la fois de la majorité et de l'opposition. Une seule initiative est en effet l'œuvre d'un parlementaire appartenant à l'opposition (2).

4. *L'adéquation des réactions*

Sont examinées ici les initiatives déposées ou discutées ainsi que les opinions émises postérieurement aux arrêts d'invalidité prononcés par la Cour d'arbitrage, soit qu'il s'agit d'initiatives qui se donnent pour objet de réagir d'une manière spécifique à ces arrêts, soit d'autres initiatives. Par souci de simple commodité, est suivi l'ordre chronologique des arrêts rendus par la Cour.

L'avant-projet de loi portant des dispositions sociales diverses, qui prétend notamment se conformer à l'enseignement de l'arrêt d'annulation du 13 octobre 1989, est soumis le 7 octobre 1992 à la section de législation du Conseil d'État. Après avoir confronté le texte de cette initiative gouvernementale à celui de l'arrêt précité, le Conseil d'État relève que la question se pose à nouveau de savoir si le texte en projet est compatible avec l'enseignement qui se dégage de l'arrêt de la Cour, en ce sens qu'il y aurait lieu de démontrer une fois encore que l'intervention du législateur dans l'organisation de l'exercice de la liberté d'association se fonde sur une justification objective et raisonnable de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés (3). A la suite de cette observation, le gouvernement prendra le parti de modifier son initiative.

(1) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1990-1991, n° 1560/2.

(2) Proposition de loi de M. R. Henrion du 14 janvier 1991, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, n° 1197/1.

(3) Avis de la section de législation du Conseil d'État du 13 octobre 1992, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 526/1, pp. 148 à 150.

La proposition de loi du 9 février 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État entend, entre autres choses, modifier la loi relative à l'élection du Parlement européen. Elle prétend notamment remplacer des dispositions annulées depuis plus de quatre ans par l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 23 mars 1989. Dans son avis du 1^{er} avril 1993 (1), le Conseil d'État relève que, suite à cette annulation, il est impossible de modifier des dispositions annulées. Un amendement introduit par l'auteur de la proposition fera droit à cette observation (2).

A la suite de l'annulation, par arrêt du 21 décembre 1990, de l'article 14, § 2, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, une proposition de loi est déposée le 21 mars 1991 tendant à modifier les articles 4 et 14 de ladite loi. Consultée par le Président de la Chambre des représentants, la section de législation observe qu'il subsiste dans le texte proposé une certaine inégalité entre le ministère public et le justiciable agissant par voie de citation directe ou constitution de partie civile (3). Le texte de l'initiative ne sera pas modifié, même si d'aucuns n'ont pas manqué de relever le risque d'une nouvelle annulation par la Cour d'arbitrage pour les raisons invoquées par le Conseil d'État (4).

En l'état actuel des choses, il paraît prématuré de procéder à l'examen des propositions de loi, suscitées par l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 21 décembre 1990 concernant l'article 319, § 3, du Code civil relatif à la filiation. Tout au plus peut-on relever qu'elles se montrent critiques à son égard.

Au moment où le ministre des Finances soumet pour avis au Conseil d'État un projet d'arrêté royal portant coordination des dispositions légales relatives aux impôts sur les revenus, il s'est écoulé plus de quatre mois depuis le prononcé de l'arrêt du 21 novembre 1991 annulant les articles 149 et 150 du Code

(1) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 897/2, pp. 153 et s.

(2) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 897/5, p. 89.

(3) Avis du 26 mars 1991, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1990-1991, n° 1560/2.

(4) Voy. Rapport fait au nom de la commission de l'intérieur, des affaires générales, de l'éducation et de la fonction publique par M. Bertouille, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1990-1991, n° 1560/4, p. 5.

des impôts sur les revenus, dans la mesure où ils n'autorisent pas à certains non-résidents à procéder à certaines déductions et certains abattements. Le Conseil d'État observe, dans son avis du 26 mars 1992 (1) que les anciens articles 149 et 150 du Code des impôts sur les revenus sont repris tels quels dans le projet de coordination, qui omet de tenir compte de l'arrêt d'annulation du 21 novembre 1991. Le projet sera modifié.

Par arrêt du 19 décembre 1991, la Cour d'arbitrage déclare discriminatoire l'article 675 du Code judiciaire relatif à l'assistance judiciaire. Le 30 décembre 1992 le vice-premier ministre et ministre de la Justice saisit le Conseil d'État d'un projet de loi tendant à supprimer dans la procédure d'assistance judiciaire tous les éléments menant à la procédure contradictoire. Ce projet, dont le Sénat est actuellement saisi, ne fait quant au fond l'objet d'aucune observation particulière (2).

L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 15 janvier 1992, annulant pour vice de forme l'article 37*bis* de la loi relative à la protection de la jeunesse, inséré par l'article 45 de la loi du 19 janvier 1990, abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile, intervient à un moment où le Gouvernement fédéral se prépare à déposer un projet de loi modifiant ladite loi relative à la protection de la jeunesse. Le texte de l'avant-projet avait été soumis au Conseil d'État qui, dans son avis du 22 avril 1991 (3) avait relevé que le conflit de compétence entre l'autorité fédérale et les communautés, soulevé par plusieurs dispositions en projet, était soumis à la Cour d'arbitrage, et en conséquence estimé devoir s'abstenir de donner un avis sur ces dispositions. Il avait, par ailleurs, invité le Gouvernement fédéral à apprécier si, pour éviter d'éventuels nouveaux recours, il ne convenait pas d'attendre l'arrêt de la Cour avant de soumettre les dispositions litigieuses du projet à l'approbation des Chambres.

Le projet de loi est déposé à la Chambre des représentants le 18 juin 1992, soit près de cinq mois après l'arrêt d'annulation du 15 janvier 1992. La lecture du texte du projet permet d'observer que ses auteurs prétendent *remplacer* l'article

(1) *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 1991-1992, n° 407/1, pp. 33 et 36.

(2) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 867/1, p. 11.

(3) *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 1991-1992, n° 532/1, p. 47.

annulé cinq mois plus tôt. L'analyse de l'exposé des motifs révèle, par ailleurs, qu'il n'est fait aucune allusion à l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage et qu'en outre y est reproduite, à propos du conflit de compétence, la thèse défendue par le Conseil des ministres devant cette même Cour, thèse formellement rejetée par celle-ci (1).

La réaction appropriée à l'arrêt du 15 janvier 1992 vient d'une proposition de loi déposée le 27 octobre, qui sera examinée en priorité. C'est très correctement qu'elle tend à *insérer* dans la loi relative à la protection de la jeunesse un article 37*bis* (2). Divers amendements sont introduits au cours des travaux parlementaires. Parmi ceux-ci il convient de citer celui, adopté à l'unanimité et sans discussion, tendant à inscrire dans le texte de la proposition que l'article 37*bis* de la loi relative à la protection de la jeunesse est *abrogé* (3). L'intitulé de la proposition est également modifié. Il y est également fait référence à une prétendue abrogation dudit article 37*bis* (4). Une voix s'est élevée, il est vrai, pour observer qu'il n'était pas correct de prétendre abroger un article déjà annulé et regretter la manière dont était traité un arrêt de la Cour d'arbitrage. Elle n'a eu aucun écho (5).

Dans son arrêt du 23 décembre 1992, la Cour d'arbitrage précise la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions en matière d'agrément des entrepreneurs. Celles-ci sont déclarées compétentes pour compléter les normes générales fixées par les autorités fédérales et pour prendre les mesures d'application individuelles. Compte tenu de cette répartition, la Cour annule diverses dispositions de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrément d'entrepreneurs de travaux, tout en maintenant les effets des dispositions annulées jusqu'au 31 décembre 1993 au plus tard.

(1) *Doc. parl.*, Ch., sess. extr. 1991-1992, n° 532/1, p. 16.

(2) Proposition de Mme Merckx-Van Goeij insérant un art. 37*bis* dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 699/1.

(3) Voy. le rapport fait au nom de la Commission de la justice par M. Landuyt, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 699/4, p. 8.

(4) Voy. le texte adopté par la Commission de la justice de la Chambre des représentants, *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 699/5.

(5) Voy. l'intervention de M. Arts, *Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, séance du 21 décembre 1992, p. 826.

La réaction législative paraît bien tardive. Ce n'est en effet que le 23 novembre 1993 que le vice-premier ministre et ministre des Communications saisit le Conseil d'État d'un avant-projet de loi. Ce retard semble imputable — à tout le moins pour partie — à la circonstance que, s'agissant d'une matière partagée, le contenu du projet a été négocié dans le cadre d'une conférence interministérielle des communications et de l'infrastructure, associant des représentants des autorités fédérales et des régions, dont les travaux paraissent n'avoir débouché sur un accord qu'à la date du 5 octobre 1993.

Le projet étant déposé le 29 décembre 1993, c'est-à-dire à l'avant-veille de l'expiration du délai fixé par la Cour d'arbitrage (1), les assemblées parlementaires n'ont pu en débattre que dans le courant de 1994 (2). Cette circonstance conduit à l'adoption d'un amendement du Gouvernement tendant à faire produire effet à la loi rétroactivement au 1^{er} janvier 1994, à l'exception de l'article relatif à la composition de la commission d'agrément, dont l'entrée en vigueur est fixée au jour de sa publication au *Moniteur belge*. Cet amendement est justifié par le souci d'éviter « un vide juridique préjudiciable à la sécurité juridique ... » et la volonté de valider rétroactivement l'octroi d'agréations entre-temps accordées par les régions « sous peine de recours au Conseil d'État dont les conséquences préjudiciaient des pouvoirs adjudicateurs ou des entrepreneurs » (3).

Lors de la discussion du projet au Sénat, s'est manifestée une divergence de vue entre le rapporteur et le ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure à propos du contenu même de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 23 décembre 1992. Elle donne lieu à la suggestion du ministre de joindre le texte de l'arrêt au rapport, ce qui se fera un peu plus tard. Au rapport de la Commission de la Chambre des

(1) Projet de loi modifiant la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrément d'entrepreneurs de travaux, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 949/1.

(2) Le texte a été adopté en séance plénière au Sénat le 27 avril 1994 (*Ann. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, séance du 27 avril 1994, pp. 1940 et ss.) et à la Chambre des représentants le 26 mai 1994 (*Ann. parl.*, Ch., sess. ord. 1993-1994, Plén., 26 mai 1994, pp. 1803 et s.).

(3) Rapport fait au nom de la Commission de l'infrastructure par M. De Serrano, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 949/2, p. 8.

représentants est en effet annexé le texte de l'arrêt du 23 décembre 1992 (1).

B. — *La période 1993-1994* (2)

Durant la période 1993-1994, vingt-cinq arrêts d'invalidité sont rendus par la Cour d'arbitrage à propos de vingt-trois dispositions législatives différentes. Douze d'entre eux sont prononcés au contentieux de l'annulation, les treize autres à la suite d'une question préjudicielle. Parmi les dispositions sanctionnées, vingt sont issues d'un projet et trois d'une proposition de loi.

1. *L'influence de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en amont de la production législative*

On peut affirmer en principe que, durant la période 1993-1994, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage est de nature à influencer le processus d'élaboration de la loi. Cette affirmation doit toutefois être nuancée pour deux motifs.

Il y a, d'une part, que la constatation se fonde sur l'analyse des seuls arrêts par lesquels la Cour d'arbitrage annule ou déclare non valides des dispositions législatives. La raison de retenir ces seuls arrêts est que l'on peut légitimement croire que des questions de constitutionnalité ont dû être soulevées lors de leur élaboration. Cela ne signifie pas pour autant que de telles questions n'auraient pas été soulevées lors de la confection de lois non entreprises devant la Cour d'arbitrage, ou à propos desquelles celle-ci rejette des griefs d'inconstitutionnalité. L'impossibilité pratique de procéder à un examen systématique de toutes les initiatives déposées et débattues en 1993 et en 1994 explique que l'on s'est limité aux seuls arrêts d'invalidité.

Il y a ensuite que cette affirmation procède de l'examen des seuls *Documents parlementaires*, à l'exclusion de toute référence aux *Annales parlementaires*, au *Compte rendu analytique* ou au *Bulletin des Questions et Réponses*. Cette limite a paru

(1) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1993-1994, n° 1412/3.

(2) L'analyse de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage prend fin avec l'arrêt n° 84/94 du 1^{er} décembre 1994.

justifiée par la circonstance que les *Documents parlementaires* contiennent l'information nécessaire à la réalisation de la présente étude.

La constatation selon laquelle l'existence de la Cour d'arbitrage, comme juridiction constitutionnelle, joue un rôle dans le processus d'élaboration de la loi doit, semble-t-il, être abordée de deux manières : sous l'angle personnel, qui tend à déceler qui prend l'initiative de soulever les questions de constitutionnalité, et sous l'angle matériel, qui cherche à analyser le contenu desdites questions.

a) *L'angle d'approche personnel*

Il advient parfois que ce soient les rédacteurs mêmes d'un projet ou d'une proposition de loi qui procèdent à l'examen de la constitutionnalité de leur initiative. C'est le cas pour trois des vingt-trois lois analysées. Dans cette hypothèse, il ne s'agit pas — on se l'imagine — de dénoncer un vice de constitutionnalité, mais de justifier, à l'aide de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, le caractère constitutionnellement correct de l'initiative. Un amendement introduit par le gouvernement à son propre projet de loi du 9 novembre 1992 illustre cette démarche. L'amendement dont l'objet est de réaffilier à l'O.N.S.S.A.P.L. (1), à partir du 1^{er} janvier 1993 et de manière incontestable, les intercommunales chargées de la gestion d'hôpitaux qui au 31 décembre 1992 ne sont plus affiliées, est en effet justifié comme suit : « (...) la Cour d'arbitrage a développé une jurisprudence selon laquelle une loi adoptée dans le but de faire échec à une procédure d'annulation poursuivie devant le Conseil d'Etat, viole le principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 6 et 6bis de la Constitution (...) » (2).

Il advient aussi que les rédacteurs d'un projet ou d'une proposition de loi entendent mettre fin, par leur initiative, à une inconstitutionnalité. C'est ce que montrent les développements qui précèdent la proposition de loi du 2 octobre 1992 modifiant la loi du 11 septembre 1933 sur la protection des titres

(1) Il s'agit de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales.

(2) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 526/1, pp. 141-142.

d'enseignement supérieur (1). Le sénateur R. Lallemand y écrit en effet : « Le fait que la loi semble dénier à l'Ecole royale militaire le droit de conférer des grades et de délivrer des diplômes correspondant au niveau de son enseignement et au titre de ces 'diplômés', ne représente pour cet établissement supérieur rien de moins qu'une discrimination imméritée » (2).

Certains parlementaires peuvent, enfin, décider de transformer un accord politique en loi. Dans cette perspective, la solution consiste à faire figurer, dans les développements, les débats qui ont précédé l'élaboration de l'accord politique, en ce compris les questions de constitutionnalité qu'il a suscitées. C'est ce que révèlent les travaux préparatoires de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (3). Cette loi, inspirée par ce qu'il est convenu d'appeler « le pacte culturel », contient dans ses développements l'indication selon laquelle « certains membres (de la commission ayant conclu le pacte culturel) se sont inquiétés de la constitutionnalité de l'insertion de ce texte dans une loi ».

L'intervention de la section de législation du Conseil d'Etat ne saurait être passée sous silence. On observe toutefois que sur les vingt-cinq cas d'annulation ou de déclaration d'invalidité prononcés par la Cour d'arbitrage, deux inconstitutionnalités seulement avaient été décelées par le Conseil d'Etat. La première avait été mise en lumière dans l'avis du 12 octobre 1992 rendu sur l'avant-projet qui allait aboutir à la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses. Dans l'article 161 (4) de ce texte abrogeant purement et simplement la loi du 6 juillet 1948 mettant à charge de l'Etat la réparation des dommages de guerre aux biens nécessaires à un service public ou à la poursuite d'une fin d'intérêt général, le législateur disposait, à titre transitoire, que seuls feraient encore à l'avenir l'objet d'une liquidation, les montants des

(1) *Mon. b.*, 19 novembre 1992.

(2) *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n° 75/1, p. 3. Il convient, cependant, de souligner que la discrimination que tend à éliminer la proposition de loi de R. Lallemand n'est pas celle qui a ultérieurement donné lieu à l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage (C.A., arrêt n° 32/94, du 19 avril 1994).

(3) *Mon. b.*, 16 octobre 1973.

(4) Lequel correspondait à l'art. 150 au stade de l'avant-projet de loi (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 526/1).

promesses fermes d'intervention consenties avant l'entrée en vigueur de la loi. Estimant que la disposition transitoire aboutissait à conférer à l'administration un pouvoir pratiquement illimité, dès lors qu'il suffisait qu'une promesse ferme ait été faite aux intéressés, le Conseil d'Etat relève qu'il se créerait « entre les demandeurs, une discrimination contraire à l'article 6 de la Constitution, car elle serait fondée sur l'existence ou l'absence d'une décision prise sans référence à des critères généraux, licites et objectifs en rapport avec le but poursuivi ».

Le second avis d'inconstitutionnalité intervient à propos d'une disposition insérée dans la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (1). Cette disposition imposait un renversement de la charge de la preuve au stade de la recevabilité de la procédure d'octroi de l'asile, au détriment des étrangers qui se déclaraient réfugiés, originaires d'un pays d'où provenaient, au cours de l'année précédente, cinq pour cent au moins des demandeurs d'asile, et pour lesquels moins de cinq pour cent des décisions avaient abouti à une reconnaissance. Le Conseil considère dans son avis du 26 juin 1991 « qu'en excluant ces étrangers de la procédure 'normale' (examen de la demande par le commissaire général aux réfugiés et recours auprès de la commission permanente de recours des réfugiés), le projet méconnaît le principe de non-discrimination inscrit à l'article 3 de la Convention de Genève, selon lequel 'les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette Convention sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine' ».

Le faible pourcentage d'inconstitutionnalités mises en lumière par le Conseil d'Etat n'a rien d'incompréhensible. Il y a, d'une part, que parmi les vingt-trois dispositions législatives étudiées, trois n'ont pas été soumises à l'avis de la section de législation. Il y a, d'autre part, que l'intervention de cette section, a précisément pour but de permettre la suppression des inconstitutionnalités relevées.

(1) Ce projet, qui était au départ une proposition, deviendra la loi du 18 juillet 1991 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Mon. b.*, 26 juillet 1991.

C'est aux membres des commissions parlementaires que revient principalement l'initiative de soulever des questions de constitutionnalité à l'égard des dispositions législatives à l'étude : huit sur vingt-trois connaissent pareil sort (1). Une tendance semble perceptible, qui n'a toutefois pu être vérifiée qu'à deux reprises : lorsque la section de législation du Conseil d'Etat relève un vice de constitutionnalité, le rapport de la commission parlementaire *ad hoc* y fait systématiquement écho. Les deux lois citées ci-dessus en sont autant d'illustrations (2). Dans le cas relatif à la règle des deux fois cinq pour cent, un membre appartenant à la commission de la Chambre des représentants fait explicitement allusion — pour le contredire — à l'avis du Conseil d'Etat. Le député Coveliers estime, en effet, que « le Conseil d'Etat utilise le terme 'discrimination' sans nuances. Il ne fait (...) pas de distinction entre discrimination objective et discrimination subjective, alors qu'une telle distinction est notamment opérée dans les textes sur la Cour d'arbitrage et dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. On peut parler d'une discrimination objective lorsque des individus qui se trouvent dans des situations analogues sont traités différemment. Une discrimination subjective résulte, par contre, d'une appréciation personnelle et n'est pas sanctionnée. Le texte controversé n'établit pas de discrimination objective, puisque les règles ne sont pas fixées de manière discrétionnaire mais en fonction de critères objectifs » Par contre, dans le cas des dommages de guerre, le rapport de la commission de la Chambre ne fait pas explicitement référence à l'avis du Conseil d'Etat. La raison qui semble expliquer ce silence est que le texte de l'avant-projet de loi avait été modifié à la suite de l'avis de la section de

(1) Ces dispositions législatives sont : l'art. 20 de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, *op. cit.*, les art. 38 et 107 de la loi du 31 mars 1987 modifiant diverses dispositions légales relatives à la filiation, *Mon. b.*, 27 mai 1987 ; l'art. 3 de la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *ibid.* ; l'art. 5 de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, *Mon. b.*, 31 juillet ; l'art. 1^{er} de la loi du 2 octobre 1992 modifiant la loi du 11 septembre 1933 sur la protection des titres d'enseignement supérieur, *Mon. b.*, 19 novembre 1992 ; l'art. 161 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, *Mon. b.*, 9 janvier 1993.

(2) Il s'agit des lois du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, *ibid.* et du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *ibid.*

législation. On constate toutefois, ainsi qu'il résulte de l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage du 8 février 1994 (1), que ladite modification n'a pas eu pour effet d'en effacer l'inconstitutionnalité.

Dans chacune de ces deux espèces, il doit être souligné que seule la commission *ad hoc* de la seconde chambre saisie fait écho à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (2).

b) *L'angle d'approche matériel*

Il convient d'examiner *quels* vices de constitutionnalité sont soulevés dans les travaux parlementaires. Trois catégories paraissent devoir être relevées.

Une première catégorie comprend les vices non directement sanctionnables par la Cour d'arbitrage. Il s'agit, en d'autres termes, d'atteintes à la Constitution qui n'entrent dans le champ des compétences de la juridiction constitutionnelle que par leur conjugaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Tel est le cas de l'amendement du sénateur W. Verreyken au projet de loi modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, justifié de la manière suivante : « L'interdiction formelle de s'affilier à des associations est tout à fait contraire au droit d'association garanti par l'article 20 (3) de la Constitution, qui précise même : 'ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive' » (4).

Une deuxième catégorie englobe les vices directement sanctionnables par la Cour d'arbitrage, sans qu'une référence à cette dernière soit explicitement établie. En d'autres termes, cette deuxième catégorie comprend l'ensemble des violations portées, tantôt aux principes de l'égalité et de la non-discrimination, tantôt à la liberté d'enseignement, tantôt encore aux

(1) C.A., arrêt n° 13/94, du 8 février 1994.

(2) L'on soulignera, toutefois, que dans l'un des deux cas, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat a été rendu à la suite d'une requête formulée par le Président de la Chambre des représentants, seconde assemblée saisie (*Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1990-1991, n° 1647/2). La raison en est que la nature de l'initiative qui a donné lieu à la loi du 18 juillet 1991 (*op. cit.*) était à l'origine parlementaire, avant de devenir gouvernementale.

(3) Actuel art. 27 de la Constitution belge.

(4) *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n° 333/3 à 5, p. 4.

règles répartitrices de compétence entre l'État, les régions et les communautés, sans qu'il soit fait explicitement mention de la Cour d'arbitrage.

Depuis la réforme qu'elle a subie en 1989 (1), la Cour d'arbitrage consacre — comme l'on pouvait s'y attendre — l'essentiel de son activité à la vérification du respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Avait-on imaginé qu'il en irait de même au niveau des interrogations des parlementaires à l'égard de la constitutionnalité de leurs initiatives et de celles du gouvernement ? On constate en effet que seules des infractions aux principes de l'égalité ou de la non-discrimination sont alléguées au sein des chambres fédérales, lors des travaux préparatoires des vingt-trois dispositions législatives étudiées. Elles n'en affectent cependant que sept.

Les critiques de constitutionnalité diffèrent dans leurs modalités. Il peut s'agir simplement d'user d'un concept tel que « égalité » (2), « discrimination » (3), « inéquité » (4), ou d'un adjectif — « inéquitable » (5) — . Il peut, de manière plus précise, être fait référence à une disposition conventionnelle de droit international — l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (6), l'article 3 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relatif au statut des réfugiés (7) — ou une disposition constitutionnelle — l'article 10 (8) ou 11 (9) de la Constitution belge — . De manière plus précise encore — mais il n'en existe qu'un seul exemple —, il peut être renvoyé à l'interprétation que la Cour d'arbitrage donne des articles 10 et 11 de la Constitution (10), sans mentionner explicitement la juridiction constitutionnelle.

Une troisième catégorie contient les vices directement sanctionnables par la Cour d'arbitrage, et où il est, de surcroît,

(1) Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, *Mon. b.*, 7 janvier.

(2) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1972-1973, n° 633/2, p. 12 ; *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1991-1992, n° 75/1, p. 3.

(3) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1985-1986, n° 338, p. 29 ; *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1985-1986, n° 378, pp. 65 et 66 ; *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 526/1, p. 175.

(4) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 752/4, p. 2.

(5) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1985-1986, n° 338, p. 30.

(6) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1985-1986, n° 378, p. 79.

(7) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1990-1991, n° 1647/2, p. 4.

(8) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 526/1, p. 175.

(9) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1991-1992, n° 539/2, p. 2.

(10) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 526/1, p. 175.

explicitement fait référence à la juridiction constitutionnelle. Ces hypothèses sont plus rares. Quand on les rencontre, l'on ne peut manquer d'être frappé par le fait que la référence est, pour l'essentiel, opérée dans le cadre d'une explication de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Tel est le cas lors de l'élaboration de la loi précitée du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, où il est fait référence à l'un des critères utilisés par la Cour pour contrôler la constitutionnalité de la loi : la justification objective (1). Tel est également l'hypothèse rencontrée dans les travaux préparatoires de la loi précitée du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses. Ces travaux rappellent la position de la haute juridiction relative aux lois adoptées dans le but de faire échec à une procédure d'annulation poursuivie devant le Conseil d'Etat (2).

Un cas particulier mérite d'être signalé. Il y va de la commission parlementaire du Sénat qui souligne, dans son rapport concernant la proposition de loi précitée relative à la protection des titres d'enseignement supérieur, que cette « proposition mettra fin à une longue série de recours au Conseil d'Etat et à la Cour d'arbitrage » (3).

2. Les réactions législatives en aval de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage

Les années 1993 et 1994 se singularisent-elles par rapport aux années antérieures, pour ce qui est des réactions manifestées par les assemblées fédérales à l'égard des arrêts d'annulation ou d'invalidité prononcés par la Cour d'arbitrage ?

a) La fréquence des réactions

Les réactions sont peu nombreuses au cours de la période envisagée. On en compte huit. Sept arrêts, qui se prononcent

(1) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1990-1991, n° 1647/4, p. 6.

(2) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 526, pp. 141-142.

(3) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1991-1992, n° 75/2, p. 7.

sur six lois différentes, en sont l'objet (1). Il paraît opportun de souligner que quatre de ces lois ont en commun d'avoir soulevé des questions de constitutionnalité, au cours des travaux préparatoires qui y ont donné lieu (2). Deux d'entre elles avaient par ailleurs fait l'objet d'un avis d'inconstitutionnalité de la part de la section de législation du Conseil d'Etat (3).

Il convient de remarquer que des diverses réactions qui se sont exprimées il en est trois seulement qui ont aujourd'hui abouti (4).

L'absence de réactions constatée à propos des dix-sept autres lois peut sans doute s'expliquer pour partie par la brièveté du délai qui sépare le prononcé des arrêts du 1^{er} février 1995, date à laquelle les présentes recherches ont été arrêtées. L'analyse de l'intervalle dans lequel peuvent se produire des réactions législatives révèle néanmoins que ce motif doit être relativisé.

b) *Les délais de réaction*

A propos des délais de réaction il convient de faire une distinction entre ceux qui commencent à courir au jour de l'introduction du recours devant la Cour d'arbitrage et ceux qui débutent à la date du prononcé de l'arrêt.

S'agissant des premiers, on constate leur importance quantitative : quatre des huit réactions dénombrées anticipent sur le

(1) Ces huit arrêts sont les suivants : C.A., arrêt n° 20/93, du 4 mars 1993 ; arrêt n° 33/93, du 22 avril 1993 ; arrêt n° 62/93, du 15 juillet 1993 ; arrêt n° 65/93, du 15 juillet 1993 ; arrêt n° 7/94, du 20 janvier 1994 ; arrêt n° 13/94, du 8 février 1994 ; arrêt n° 54/94, du 29 juin 1994 ; arrêt n° 82/94, du 1^{er} décembre 1994.

(2) Il s'agit de la loi du 16 juillet 1973 sur le pacte culturel, *op. cit.*, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *op. cit.*, de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, *op. cit.*, ainsi que de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, *op. cit.*

(3) Il s'agit de la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *ibid.*, et de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, *ibid.*

(4) Voy. la loi du 6 mai 1993 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*Mon. b.*, 21 mai) en réaction à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 20/93 du 4 mars 1993 (*op. cit.*) ; loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire (*Mon. b.*, 8 octobre) en réaction à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 33/93 du 22 avril 1993 (*op. cit.*) ; loi du 1^{er} décembre 1994 relative à la formation et au recrutement des magistrats (*Mon. b.*, 6 décembre) en réaction à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 53/94 du 29 juin 1994 (*op. cit.*).

prononcé de l'arrêt d'invalidité. Elles surviennent respectivement deux mois et demi (1), trois (2), quatre (3), et six mois (4) après la date d'introduction du recours.

Quant aux seconds délais, leur durée est très variable.

Dans un premier cas, le délai est fort bref : vingt jours séparent la date du prononcé de l'arrêt relatif à la loi du 6 août 1993 (5) et celle du dépôt de la proposition qui entend y donner suite (6).

La durée de la deuxième réaction est de dix mois. Il s'agit d'une proposition de loi actuellement pendante devant la Chambre des représentants (7).

Les troisième et quatrième réactions interviennent à la suite d'un seul et même arrêt, celui qui annule la confirmation législative d'un arrêté royal, réalisée par la loi du 16 juillet 1990 portant des dispositions budgétaires (8). Les délais sont, dans ces cas, de six mois pour la première qui n'aboutira pas (9) et d'un an pour la seconde qui donnera lieu à l'adoption de la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire (10).

c) *Les auteurs des réactions*

Au cours de la période 1993-1994, les initiateurs des réactions émises à la suite d'arrêts d'invalidité rendus par la Cour d'arbitrage sont très logiquement ceux qui disposent du droit d'initiative législative que leur procure la Constitution (11). Il s'agit du gouvernement qui n'intervient toutefois qu'à deux

(1) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 837/1, pp. 1 à 4.

(2) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1992-1993, n° 551/1, pp. 1 et s.

(3) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1993-1994, n° 1349/1, pp. 1 et 2.

(4) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 925/1, pp. 1 et 2.

(5) Modifiant les art. 259bis et 259quater du Code judiciaire et complétant l'art. 21, § 1^{er}, de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats, *Mon. b.*, 4 décembre.

(6) Loi du 1^{er} décembre 1994 relative à la formation et au recrutement des magistrats, *Mon. b.*, 6 décembre.

(7) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1993-1994, n° 1452/1.

(8) *Mon. b.*, 1^{er} août.

(9) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 873/1 et 2 ; *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1993-1994, n° 1311/1 et 2.

(10) *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 1060/1 et 2 ; *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1993-1994, n° 1437/1 à 4.

(11) Art. 75, al. 1^{er}, de la Constitution belge.

reprises (1). Ce sont par ailleurs les députés et les sénateurs qui paraissent, quant à eux, réagir davantage.

Les initiatives parlementaires — au nombre de six — devraient, théoriquement être distinguées selon qu'elles émanent de la majorité ou de l'opposition. Cette distinction a, pour la période ici recensée, moins d'intérêt qu'en ce qui concerne les années antérieures pour le motif qu'aucune des propositions émanant de la majorité n'a actuellement dépassé le stade de la simple prise en considération, à une exception près il est vrai (2).

Il convient de souligner la raison qui paraît justifier que l'une de ces propositions ne dépasse pas le stade de la prise en considération. C'est que, déposée avant le prononcé de l'arrêt d'annulation de la Cour d'arbitrage, elle semble dénuée de toute utilité dès lors que l'annulation porte sur une disposition abrogatoire, ce qui suffit pour rétablir les choses.

d) *L'adéquation des réactions*

S'agissant des réactions émises à la suite d'arrêts d'invalidité, il faut distinguer celles qui y font suite de manière adéquate et les autres.

Parmi les réactions adéquates, il y a celles qui, tout en éliminant le vice de constitutionnalité critiqué par la juridiction constitutionnelle, se limitent strictement à expurger ce vice. C'est le cas de l'initiative prise à la suite de l'annulation de l'article 3 de la loi du 6 août 1993 (3) qui disposait : « Les juges suppléants et les juges auxquels démission honorable a été accordée avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont réputés avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle prévu

(1) Loi du 6 mai 1993 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *op. cit.*, en réaction à l'annulation de l'art. 3 de la loi du 18 juillet 1991 modifiant la même loi du 15 décembre 1980 par C.A., arrêt n° 20/93, du 4 mars 1993, *op. cit.* ; loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire, *op. cit.*, en réaction à la déclaration d'invalidité de l'art. 11 de la loi du 16 juillet 1990 portant des dispositions budgétaires, *op. cit.*

(2) Il s'agit d'une proposition de loi émanant de six sénateurs issus de la majorité (*Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1993-1994, n° 1168/1) qui a abouti à la loi du 1^{er} décembre 1994 relative à la formation et au recrutement des magistrats, *Mon. b.*, 6 décembre. Cette loi est la seule, au cours de la période étudiée, à se conformer parfaitement à un arrêt rendu par la Cour d'arbitrage.

(3) *Op. cit.*

par l'article 259*bis* du Code judiciaire ». Annulée par la Cour d'arbitrage le 29 juin 1994, en tant qu'elle s'applique aux juges suppléants nommés après l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1991 modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats (1), elle est rapidement remplacée par l'article 17 de la loi du 1^{er} décembre 1994 (2) qui stipule : « Les juges suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et les juges suppléants nommés avant l'entrée en vigueur de la présente loi auxquels démission honorable a été accordée pour cause d'incompatibilité, sont réputés avoir réussi l'examen d'aptitude professionnelle prévu par l'article 259*bis* du même Code ».

Paraît également appropriée, à tout le moins lors de son dépôt, la proposition de loi du 16 décembre 1993 tendant à abroger l'article 161 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses en tant qu'elle stipulait : « Seuls pourront encore, en application de la loi du 6 juillet 1948 mettant à charge de l'Etat la répartition des dommages de guerre aux biens nécessaires à un service public ou à la poursuite d'une fin d'intérêt général, faire l'objet d'une liquidation à charge de l'Etat, les montants qui, conformément à l'article 4 de l'arrêté du Régent du 22 février 1949 fixant les conditions de forme et de délai d'introduction des demandes ainsi que la priorité de réparation des dommages de guerre aux biens nécessaires à un service public ou à la poursuite d'une fin d'intérêt général, ont été avant l'entrée en vigueur de la présente loi fixés sur la base des soumissions ou contrats approuvés ». L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 8 février 1994 (3) ayant annulé ladite disposition, la proposition n'avait, dès ce moment, plus de raison d'être.

Une autre réaction, allant au-delà de l'adéquation pure et simple, est la proposition de loi du 24 décembre 1992 abrogeant l'ensemble de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Seul l'article 20 de cette loi — lequel garantissait la non-discrimination sur le plan idéologique et philosophique du personnel

(1) *Mon. b.*, 26 juillet 1991.

(2) *Op. cit.*

(3) *Op. cit.*

exerçant des fonctions culturelles dans les établissements et organismes culturels — avait fait l'objet d'une double déclaration d'invalidité (1). Il convient de relever, ainsi qu'il ressort de la justification de la proposition, que ce ne sont pas tant ces deux questions préjudicielles qui semblent avoir motivé la réaction, que la jurisprudence de la Cour d'arbitrage selon laquelle « la violation de l'article 11 de la Constitution constitue en soi une cause d'annulation » (2).

L'article 11 de la loi du 6 mai 1993 modifiant la loi du 15 décembre 1980 (3), adoptée à la suite de l'arrêt d'annulation du 4 mars 1993 (4), constitue une réaction pouvant être qualifiée de correcte pour le motif que la règle des deux fois cinq pour cent, qui impliquait pour certains candidats-réfugiés un renversement de la charge de la preuve au stade de la recevabilité de la demande d'octroi de l'asile a été supprimée en ce sens, il appartient actuellement à tous les candidats de fournir d'eux-mêmes cette preuve.

À côté des réactions adéquates, on en dénombre deux qui ne le sont pas.

C'est le cas d'une proposition de loi du 30 mai 1994 relative au statut du personnel du cadre actif de la gendarmerie (5) qui, suite à l'annulation par la Cour d'arbitrage (6) d'une disposition interdisant aux gendarmes de « s'affilier ou de prêter leurs concours à des partis politiques, de même qu'à des mouvements, groupements, organisations ou associations poursuivant des fins politiques » (7), entend non seulement rétablir ce droit, mais aussi étendre le droit des gendarmes en matière d'affiliation syndicale, ce qui n'avait pas été admis par la Cour d'arbitrage dans le même arrêt.

C'est également le cas de la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire (8) qui, par un autre procédé technique il est vrai, réitère une validation

(1) C.A., arrêts n° 65/93, du 15 juillet 1993 et n° 7/94, du 20 janvier 1994, *op. cit.*

(2) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1992-1993, n° 837/1, p. 3.

(3) *Op. cit.*

(4) *Op. cit.*

(5) *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1993-1994, n° 1452/1.

(6) C.A., arrêt n° 62/93 du 15 juillet 1993, *op. cit.*

(7) Art. 5, al. 2, de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, *Mon. b.*, 31 juillet 1992.

(8) *Op. cit.*

législative condamnée par la Cour d'arbitrage dans son arrêt du 22 avril 1993 (1).

CONCLUSION

L'étude menée dans les limites précisées dans l'introduction conduit à certaines constatations. Elle suscite par ailleurs un certain nombre de réflexions.

La première constatation est relative au peu d'empressement dont témoignent les chambres législatives pour participer aux débats devant la Cour d'arbitrage. L'absence de toute demande faite en ce sens comme aussi l'absence de toute disposition dans les règlements assemblées fédérales à ce propos sont significatives.

Abstraction faite de ce que les chambres législatives et leurs présidents ne paraissent pas outillés pour mettre en œuvre les prérogatives que leur reconnaît la loi spéciale du 6 janvier 1989, on peut légitimement se poser la question de savoir s'il est raisonnable de confier à une majorité, qui plus est une majorité qualifiée, le soin de décider d'introduire des recours. L'expérience des dix premières années de fonctionnement de la Cour d'arbitrage paraît suggérer une réponse négative.

La seconde constatation concerne l'ignorance des membres des chambres fédérales quant à l'existence même des arrêts de la Cour d'arbitrage. Plusieurs cas ont été relevés dans lesquels des projets et propositions de loi sont déposés ou discutés qui ignorent purement et simplement des arrêts, dont certains prononcés de longue date.

Dans toutes ces hypothèses, c'est la section de législation du Conseil d'État qui attire l'attention et qui parvient de la sorte à obtenir le plus souvent qu'il en soit tenu compte. De cette manière ledit Conseil d'État joue adéquatement son rôle de conseil collatéral. Il est heureux de constater à ce propos que plusieurs propositions de loi lui aient été soumises pour avis.

Dans l'état actuel de la législation, l'urgence spécialement motivée, invoquée à propos d'un avant-projet de loi, permet

(1) C.A., arrêt n° 33/93, du 22 avril 1993, *op. cit.*

de limiter l'examen de la section de législation aux seules questions portant sur d'éventuels excès de compétence. Il convient de s'interroger sur l'opportunité d'étendre dans ce cas la vérification aux autres dispositions constitutionnelles dont la Cour d'arbitrage assure le respect.

De manière plus générale, il faut examiner l'intérêt qu'il peut y avoir à prescrire que toute initiative législative — qu'elle soit d'origine gouvernementale ou parlementaire — doit être assortie d'une note qui, compte tenu de l'objet de l'initiative, relève et explicite le contexte et les contraintes d'ordre constitutionnel et de droit international dans lequel elle se situe et dont les prescriptions s'imposent au législateur.

A une époque où l'on se préoccupe — à juste titre du reste — de l'évaluation et du suivi de la législation, il serait sans doute bon que l'on s'interroge sur la nécessité de rédiger des rapports périodiques sur les manquements d'ordre constitutionnel constatés dans la législation et sur les suites réservées ou à réserver aux inconstitutionnalités dénoncées par la Cour d'arbitrage.