

ÉTUDES DOCTRINALES

UN CAP EST FRANCHI : LE MILLIÈME ARRÊT DE LA COUR D'ARBITRAGE

PAR

RIET LEYSEN

ET

BRIGITTE PATY

ET

ANNE RASSON-ROLAND

INTRODUCTION

En 1990, L.P. Suetens (1), juge à la Cour d'arbitrage, publiait dans le *Rechtskundig weekblad* des données chiffrées sur l'activité de la Cour d'arbitrage (2). Une décennie plus tard, le 23 février 2000, la Cour d'arbitrage a rendu son millièmè arrê (3). Un cap est franchi, cela se fête. C'est une bonne occasion de s'arrêter et de mesurer le chemin parcouru. A notre manière, nous voulons célébrer cet événement, en livrant un bilan de l'activité de la Cour depuis sa création.

Les 1000 arrê (4) de la Cour clôturent 1620 des 1892 affaires inscrites au rôle. A la date du millièmè arrê, le rôle comptait encore 272 affaires

Riet LEYSEN est référendaire à la Cour d'arbitrage. Brigitte PATY est premier conseiller à la Cour d'arbitrage. Anne RASSON-ROLAND est référendaire à la Cour d'arbitrage et maître de conférences à l'Université Catholique de Louvain.

(1) Le Juge Suetens était membre du comité de rédaction de cette revue. Il est décédé en 1996.

(2) L.P. SUTENS et S. SUTENS, « Het Arbitragehof in 1990 — Beknopt overzicht van rechtspraak », *R.W.*, 1990-1991, p. 1283.

(3) Arrê n° 24/2000 du 23 février 2000.

(4) Vu le nombre important de données chiffrées, nous avons opté pour l'écriture chiffrée dans un souci de lisibilité. Les arrê seront pour leur part cités de manière chiffrée, sans référence à leur date ou à leur publication. Tous les arrê peuvent être trouvés, en version intégrale, dans le *Recueil des arrê de la Cour d'arbitrage* publié par les éditions du *Moniteur belge* (de 1985 à 1989) et par les éditions Vanden Broele (à partir de 1990) et sur Internet (<ftp.arbitrage.be>).



pendantes, correspondant à 167 dossiers, si l'on tient compte des jonctions décidées par la Cour (5).

Quelques dates balisent le chemin parcouru (6).

La Cour d'arbitrage apparaît, pour la première fois dans le texte de la Constitution le 29 juillet 1980 : « Il y a, pour toute la Belgique, une Cour d'arbitrage, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi » (7). Trois ans plus tard, une première loi intervient : la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage. Les juges sont désignés en septembre 1984 (8), ce qui permet l'installation de la juridiction constitutionnelle le 1^{er} octobre de cette année (9). La Cour rend ses premiers arrêts le 5 avril 1985. Quinze ans séparent donc le premier arrêt du millièm.

Une révision constitutionnelle intervient le 15 juillet 1988. Elle étend les compétences de la Cour d'arbitrage, facilite sa saisine et confie au législateur statuant à la majorité spéciale le soin de déterminer la composition, la compétence et le fonctionnement de la juridiction. La loi spéciale du 6 janvier 1989 est adoptée en exécution de cette nouvelle disposition constitutionnelle, inchangée depuis et inscrite à l'actuel article 142 de la Constitution.

Cet article trace d'emblée le cadre d'une évolution ultérieure, puisqu'il permet au législateur, statuant à la majorité spéciale, de confier à la Cour

(5) L'article 100 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage permet à la Cour de joindre les recours en annulation ou les questions préjudicielles relatifs à une même norme, sur lesquels il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt. Quelques affaires ont été clôturées par une ordonnance (voy. *infra*).

(6) Pour un développement de la question, l'on renverra aux ouvrages généraux sur la Cour d'arbitrage. R. ANDERSEN, F. DELPÉRÉE, B. JADOT, e.a., *La Cour d'arbitrage : actualité et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1988; H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage : une étape dans le contrôle de la constitutionnalité de la loi*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988; J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1990; F. DELPÉRÉE, (dir.), R. ANDERSEN, P. BON, e.a., *Le recours des particuliers devant le juge constitutionnel. Journée d'étude du 9 février 1990*, Bruxelles-Bruylant, Paris-Economica, 1991; R. LEYSEN, J. SMETS, *Toetsing van de wet aan de grondwet in België*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1991; F. DELPÉRÉE, A. RASSON-ROLAND, M. VERDUSSEN, (dir.), e.a., *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage : dix ans de jurisprudence constitutionnelle. Actes de la journée d'études organisée le 7 avril 1995, par le Centre d'études constitutionnelles et administratives de l'Université catholique de Louvain*, Bruxelles, Bruylant, 1995; J. SAROT, P. VANDERNOOT, E. PEREMANS, B. PATY, *Dix ans de jurisprudence de la Cour d'arbitrage (5 avril 1985-31 août 1995)*, Bruxelles, Bruylant, 1995; F. DELPÉRÉE, A. RASSON-ROLAND, *Droit public : la Cour d'arbitrage, tiré à part du Répertoire notarial*, Bruxelles, Larcier, 1996; V. THIRY, *La Cour d'arbitrage : compétence et procédure*, Antwerpen, Kluwer, 1997; E. CEREXHE, M.-F. RIGAUX, *La Cour d'arbitrage*, Diegem, Kluwer, 1988; R. LEYSEN, *Het Arbitragehof, Rechtsgids Constitutioneel en Administratief Recht*, Kluwer, Losbladig.

(7) Article 107ter, § 2, de la Constitution de l'époque, devenu l'article 142 de la Constitution renumérotée.

(8) A.R. du 10 septembre 1984, *Moniteur belge*, 14 septembre 1984.

(9) Séance solennelle du 1^{er} octobre 1984, *A.P.T.*, 1984, pp. 243 à 251, avec les discours de W. MARTENS, J. GOL et J.-L. DEHAENE; *Het Arbitragehof. Verzameling der teksten (met de toespraken gehouden in de Senaat op 1 oktober 1984 bij gelegenheid van de plechtige installatie van het Arbitragehof)*, Brussel, INBEL, 1985.

un contrôle de constitutionnalité encore plus large. Des projets de loi (10) ont été déposés en vue d'étendre la compétence de la Cour à l'ensemble du titre II de la Constitution qui consacre les droits et libertés. Il ne semble pas exclu que cette évolution intervienne prochainement. Elle doit cependant s'inscrire dans le prolongement de l'article 142 de la Constitution qui n'a pas été repris dans la dernière déclaration de révision (11).

Dans une première partie, nous retracerons l'évolution du contentieux constitutionnel, en distinguant les deux étapes importantes du contrôle de constitutionnalité. Les statistiques générales sur l'activité de la Cour trouvent ainsi tout leur sens.

Nous aborderons ensuite les arrêts sur recours en annulation, les arrêts sur question préjudicielle, les arrêts sur demande de suspension, les arrêts sur incident et les arrêts mixtes, c'est-à-dire les arrêts qui statuent à la fois sur une demande de suspension et un recours en annulation ou sur un recours en annulation et une question préjudicielle.

I. — ÉVOLUTION GÉNÉRALE

DE L'ACTIVITÉ DE LA COUR D'ARBITRAGE À L'AUNE

DE L'ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

Du juge fédéral...

De 1984 à 1989, la compétence de la Cour d'arbitrage est limitée au règlement des conflits entre lois et décrets ou entre décrets, comme l'indique le texte constitutionnel (12). La Cour se prononce exclusivement sur « la violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions » (13). Le nom de la juridiction « Cour d'arbitrage » indique, de manière symbolique, la mission confiée, arbitrer les conflits entre les législateurs qui, tous, sont habilités à édicter des normes ayant force de loi dans les matières qui leur ont été confiées, en traçant les règles de partage des compétences législatives.

La Cour peut être saisie de deux manières : le Conseil des ministres et les gouvernements lui adressent des recours en annulation, auxquels sont éven-

(10) *Doc. parl.*, Chambre, 1994-1995, n° 1309-1 ; Sénat, S.E. 1995, n° 1-55/1 ; Chambre, 1997-1998, n° 1362/1 ; Chambre, 1999-2000, n° 200/1.

(11) *Monit. Belge*, 5 mai 1999, p. 15368.

(12) L'article 107ter de la Constitution parle également des règles visées à l'article 26bis de la Constitution. Le Constituant envisageait à l'époque la possibilité de permettre aux régions, ou à certaines d'entre elles, d'exercer leur compétence normative par des ordonnances. Cette possibilité ne se concrétisera qu'en 1989.

(13) Articles 1^{er} et 26 de la loi du 28 juin 1983.

tuellement jointes des demandes de suspension (14); les juridictions lui posent des questions préjudicielles (15).

Durant cette première période, la Cour est saisie de 82 affaires (16). D'avril 1985 à décembre 1988, elle rend 73 arrêts (17). Les dernières affaires de cette première période seront tranchées par neuf arrêts rendus en 1989, année-charnière. Les chiffres coïncident — 82 affaires, 82 arrêts — . C'est le fruit du hasard. La Cour traite, en effet, régulièrement plusieurs affaires dans un même arrêt, après avoir décidé leur jonction (18). Inversement, une affaire peut faire l'objet de plusieurs arrêts, soit que la Cour soit amenée à trancher des incidents, soit qu'une même requête demande la suspension et l'annulation de la norme législative. Il peut aussi arriver que la Cour mette fin à une affaire par une ordonnance.

Au juge protecteur des droits et libertés

Comme on le sait, la révision constitutionnelle de 1988 charge la Cour d'arbitrage d'un nouveau contentieux : elle doit désormais veiller au respect des articles 10 et 11 de la Constitution qui consacrent les principes d'égalité et de non-discrimination, ainsi que de l'article 24 de la Constitution qui fixe les garanties essentielles en matière d'enseignement (19).

La Cour d'arbitrage reste, par ailleurs, le juge fédéral qu'elle était. La révision constitutionnelle de 1988 et les lois spéciales prises en exécution de celle-ci accroissent quelque peu ses compétences en ce domaine. L'article 124*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (20) assimile aux règles de compétence certaines règles de procédure (21).

La compétence de la Cour à l'égard des normes contrôlées s'accroît également en 1989.

(14) Article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 28 juin 1983. La possibilité pour les présidents d'assemblée législative, à la demande de deux tiers de leurs membres, de demander également l'annulation ou la suspension d'une norme législative, inscrite à l'article 1^{er}, § 2, de cette loi restera théorique, faute d'application donnée aux articles 24 et 25 de la loi spéciale du 8 août 1980.

(15) Article 15 de la loi du 28 juin 1983.

(16) La dernière affaire introduite sur la base de la loi du 28 juin 1983 est l'affaire portant le numéro de rôle 82.

(17) Ces arrêts sont numérotés de manière continue. A partir de 1989, la Cour les numérote année par année.

(18) Article 83 de la loi du 28 juin 1983.

(19) Sur les raisons de cette évolution, nous renvoyons aux ouvrages généraux sur la Cour d'arbitrage. Voy. *supra*. L'on rappellera simplement que c'est à la faveur d'une fédéralisation accrue de l'enseignement que le Constituant s'est soucié d'un respect effectif par chacune des trois communautés, désormais largement compétentes en cette matière, des droits et libertés réécrits par le Constituant à l'actuel article 24 de la Constitution.

(20) Introduit dans cette loi par l'article 68 de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

(21) Celles qui prescrivent la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs et les propositions, telles qu'elles sont énumérées dans les lois de réformes institutionnelles, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

De nouvelles normes législatives apparaissent : les ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale et celles de la Commission communautaire commune (22) relèvent désormais de la compétence de la Cour, qui s'exerçait déjà sur les lois fédérales et sur les décrets de la Communauté flamande — dans les matières communautaires et régionales —, de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté germanophone. S'ajouteront encore à cet ensemble de normes, en 1993, les décrets de la Commission communautaire française.

Parallèlement à l'extension des compétences, la saisine est étendue. La Cour peut être saisie de recours en annulation et de demandes de suspension introduits, non seulement par les autorités désignées par la loi — le Conseil des ministres, les gouvernements et, désormais aussi, les présidents d'assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres —, mais surtout par les particuliers, — toute personne justifiant d'un intérêt —.

Le rythme s'accélère

Le nombre d'affaires croît de manière exponentielle, le nombre d'arrêts aussi. Au total, 1810 affaires ont été introduites entre l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et le 23 février 2000. A nouveau, l'on n'oubliera pas que la différence entre le nombre d'affaires traitées et le nombre d'arrêts prononcés s'explique par les jonctions d'affaires (23) ou par le fait qu'une même affaire peut donner lieu au prononcé de plusieurs arrêts (24). Il peut aussi arriver qu'une affaire se termine par une ordonnance (25). Une nette augmentation du nombre annuel d'arrêts s'est marquée dès 1992; elle s'est encore amplifiée en 1998.

(22) Voy. la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. La question de la nature de ces ordonnances est controversée en doctrine. Des doutes ont également surgi sur la compétence de la Cour d'arbitrage à l'égard des ordonnances de la Commission communautaire commune. Nous ne nous étendrons pas sur ce sujet qui ne rentre pas dans le cadre de cet article et nous renverrons aux ouvrages généraux. A propos des ordonnances, voy. en particulier le rapport de H. SIMONART, « Les règles bruxelloises », et les interventions qui l'ont suivi in *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 171 à 237.

(23) Voy. l'article 100 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

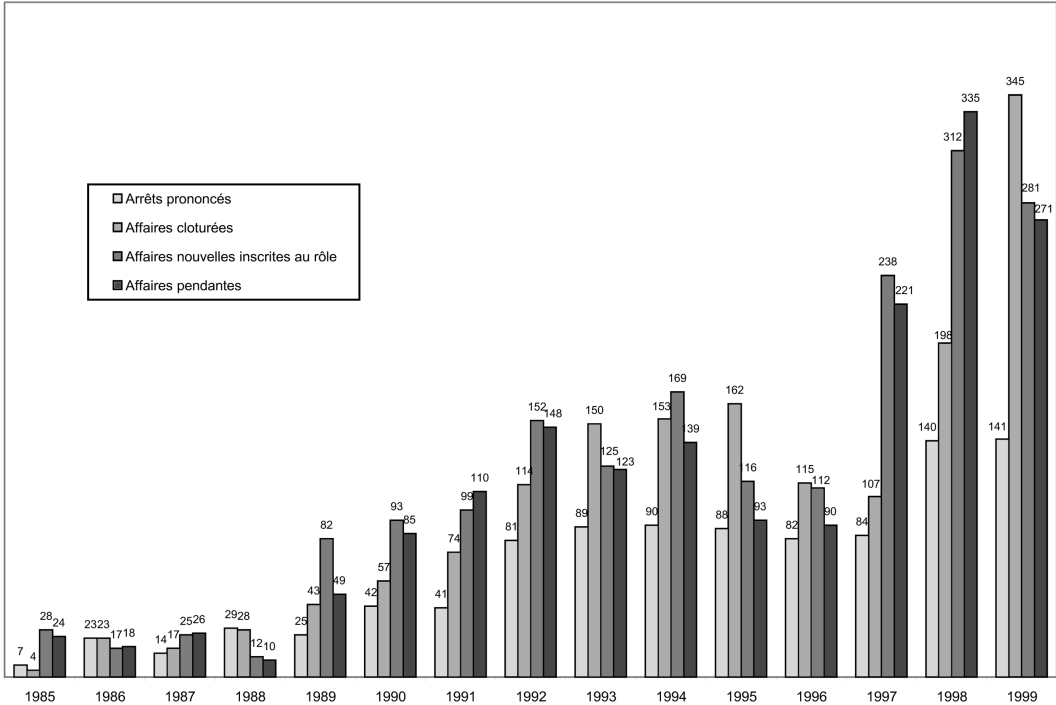
(24) Arrêt sur incident, arrêt sur demande de suspension, arrêt sur recours en annulation, arrêt répondant à une question préjudicielle.

(25) Voy. les ordonnances du 18 avril 1991, du 22 avril 1993, du 15 juillet 1993, du 21 décembre 1993 et du 28 avril 1999. Certaines sont publiées dans le *Recueil des arrêts*.

Evolution du nombre d'arrêts et du nombre d'affaires
sous l'empire de la loi du 28 juin 1983
et sous l'empire de la loi spéciale du 6 janvier 1989

	<i>Loi du 28 juin 1983</i>	<i>Loi spéciale du 6 janvier 1989</i>
Nombre d'affaires	82	1810 (26)
Nombre d'arrêts	82	918

Evolution annuelle du nombre d'arrêts prononcés,
d'affaires clôturées, d'affaires nouvelles inscrites au rôle
et d'affaires pendantes au 31 décembre



Les contentieux changent

Depuis 1989, la Cour est amenée à traiter trois types de contentieux, la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, le respect des règles d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) et le respect des garanties fondamentales en matière d'enseignement (article 24 de la Constitution).

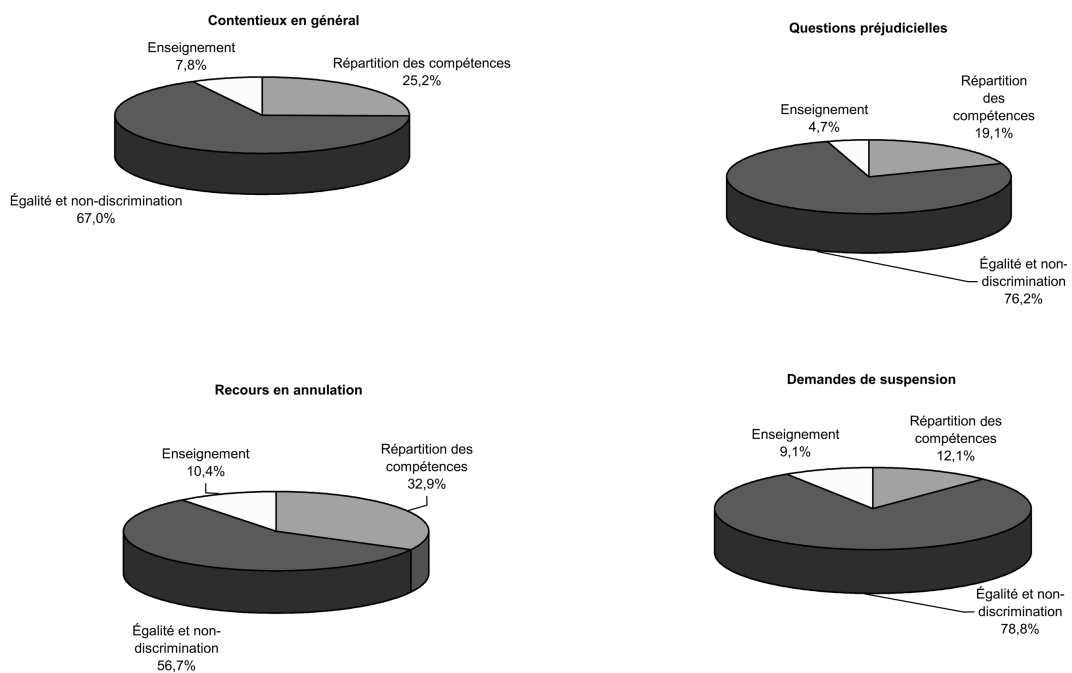
La diversité des affaires s'accroît. La Cour interprète largement sa compétence au regard des articles 10 et 11 de la Constitution. Au fil des questions préjudicielles et des recours en annulation qui ont été portés devant

(26) Parmi lesquelles un certain nombre d'affaires pendantes au 23 février 2000.

elle, la Cour s'est prononcée dans de nombreux domaines du droit. Les différentes branches du droit doivent désormais être repensées à travers le prisme du droit constitutionnel. Par le biais des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination, la Cour contrôle également le respect d'autres dispositions constitutionnelles ou de règles de droit supranational et international.

La répartition globale entre les contentieux donne une bonne indication de l'activité de la Cour (27).

Répartition des arrêts en fonction des griefs invoqués



Les procédures et les formations de siège se diversifient

La Cour est composée de douze juges, nommés par le Roi sur la base des règles fixées par la loi spéciale du 6 janvier 1989 (28). La Cour compte deux présidents, l'un d'expression française, l'autre d'expression néerlandaise, choisis respectivement par les juges d'expression française et les juges d'expression néerlandaise.

Dès 1983, le fonctionnement de la Cour d'arbitrage a fait l'objet de règles législatives très précises. Le législateur n'a, en aucun cas, voulu créer au sein de la Cour des chambres, encore moins des chambres spécialisées. Il a

(27) Seules sont prises en considération les affaires terminées. L'on ne perdra pas de vue qu'un arrêt peut traiter de plusieurs contentieux et que les arrêts qui ne traitent pas le fond de l'affaire ne sont pas recensés. Les arrêts rendus sur demande de suspension ne sont pris en compte que lorsqu'ils abordent l'examen du sérieux du moyen.

(28) Articles 31 et suivants.

donc réparti les douze juges dans des formations de jugement qui varient pour tenir compte des différents équilibres qui caractérisent la composition de la Cour : équilibre entre juges d'expression française et néerlandaise, équilibre entre juges issus de la magistrature ou des universités et juges anciens parlementaires.

Le fonctionnement de la Cour est réglé, aujourd'hui, par les articles 55 à 60 de la loi spéciale précitée. Il laisse une très grande part au hasard et ne permet ni à un requérant, ni à un président, ni à un juge de choisir le siège qui traitera une affaire.

La présidence en exercice de la Cour est confiée alternativement pour une année à chacun des deux présidents, à partir du 1^{er} septembre. A cette date, cinq sièges de sept juges sont préétablis ; ils prendront dans l'ordre les cinq premières affaires qui arrivent, puis les cinq suivantes... Les deux présidents font partie des cinq sièges (29), qui comprennent encore trois juges appartenant au groupe linguistique du président en exercice et deux juges appartenant à l'autre groupe linguistique. Ces juges sont désignés automatiquement à partir des listes établies au 1^{er} septembre (30). Les juges-rapporteurs, chargés de la préparation de l'affaire sont aussi désignés automatiquement (31). Ce système relativement lourd, qui empêche toute réunion simultanée de deux sièges et toute spécialisation ou rationalisation du travail, a été voulu par le législateur pour favoriser l'unité de jurisprudence et la recherche du consensus.

La loi spéciale (32) permet, par ailleurs, à chaque président — ils y sont tenus si, parmi les sept juges du siège, deux en font la demande — de porter une affaire en séance plénière. Dans ce cas, la Cour siège en formation de douze ou de dix juges, dans le respect de la parité linguistique. En cas de partage des voix, le président, en exercice au moment du vote, a voix prépondérante.

En 1989, le législateur était conscient du risque d'accroissement du nombre d'affaires. Il a, en effet, prévu une procédure rapide (33) permettant à la Cour de trancher, en chambre restreinte (3 juges), les recours ou les questions manifestement irrecevables ou ne relevant manifestement pas

(29) En cas d'absence ou d'empêchement, ils peuvent être remplacés par le juge le plus ancien de leur groupe linguistique.

(30) Une possibilité de remplacement est également prévue par la loi spéciale (article 60), mais la désignation du remplaçant intervient également de manière automatique.

(31) Article 68 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

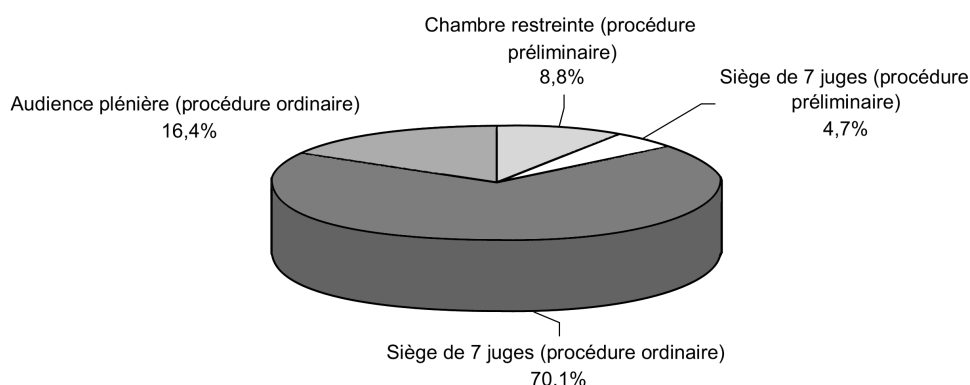
(32) Article 56 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(33) Articles 69 à 73 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

de sa compétence et, en formation de 7 juges (34), les recours manifestement non fondés et les questions manifestement sans objet (35).

Le graphique qui suit indique, pour la période 1989-2000, la composition des sièges et la répartition des arrêts quant à la nature de la procédure. Le comptage ne pouvait s'opérer qu'à partir de 1989, c'est-à-dire au moment où la procédure préliminaire a été instituée. Pour la période précédente (1985-1989, 82 arrêts) 62 % des arrêts ont été rendus par un siège de sept juges et 38 % en formation plénière.

Répartition selon le type de siège



La durée de la procédure

L'article 109 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 porte que les arrêts sont rendus dans les six mois du dépôt du recours en annulation ou de la réception de la décision de renvoi. Ce délai peut être prorogé deux fois. La Cour doit donc statuer dans un délai de 18 mois.

En ce qui concerne les demandes de suspension, l'article 23 de la loi spéciale porte que la Cour statue « sans délai ». Par ailleurs, si elle suspend une norme, l'arrêt statuant sur le recours en annulation doit être rendu dans les trois mois du prononcé de l'arrêt de suspension (36).

Pour les questions préjudicielles, l'article 27 de la loi spéciale ne fixe pas de délai pour la transmission de l'expédition de la décision de renvoi, tandis que l'article 30 prévoit la suspension de la procédure et des délais de procédure et de prescription, depuis la date de cette décision jusqu'à celle de la notification de l'arrêt de la Cour à la juridiction de renvoi. Il convient de relever que l'expédition de la décision de renvoi parvient parfois au greffe

(34) Par application des règles rappelées ci-dessus.

(35) Voy. sur la procédure préliminaire, M. VERDUSSEN et D. DE BRUYN, « La procédure préliminaire devant la Cour d'arbitrage », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1996, pp. 295-316.

(36) Article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

de la Cour d'arbitrage avec un retard considérable (37). Si ce retard n'a pas d'influence sur le calcul des délais propres à la Cour d'arbitrage, il allonge considérablement la durée totale d'un procès, ce qui n'est pas sans incidence pour les parties devant la juridiction de renvoi.

Si le traitement de certaines affaires a nécessité l'épuisement quasi complet du délai d'un an et six mois imparti à la Cour pour rendre sa décision, il faut souligner que la grande majorité des arrêts sont rendus dans un délai nettement plus court, qui varie en fonction du type de procédure mis en œuvre, du degré de difficulté de l'affaire en cause ou d'aléas de procédure (remplacement d'un juge, réouverture des débats...).

L'analyse des arrêts en fonction de la durée de la procédure nécessite que l'on fasse une distinction entre la procédure ordinaire et la procédure préliminaire parce que ces deux types de procédure obéissent à des règles différentes. Les différences essentielles entre ces deux procédures ont trait au nombre de mémoires (un mémoire justificatif dans la procédure préliminaire, des mémoires puis des mémoires en réponse dans la procédure ordinaire), au nombre d'intervenants (l'intervention des autorités législatives et exécutives n'est pas prévue dans la procédure préliminaire), à la durée des délais (les délais pour le dépôt des mémoires sont plus courts dans la procédure préliminaire) et à l'absence de publicité (pas de publication au *Moniteur belge* d'un avis relatif à l'affaire (38), pas d'audience publique) lorsqu'il y a procédure préliminaire.

Durée de la procédure en moyenne	
Procédure préliminaire	71 jours
Procédure ordinaire	1989-2000
Arrêts sur demande de suspension	65 jours
Arrêts sur recours en annulation (A)	355 jours
Arrêts sur question préjudicielle (B)	337 jours
Moyenne des (A) et (B)	349 jours
Moyenne générale	326 jours

(37) Voy. à ce sujet les observations de J. VAN COMPERNOLLE, « La Cour d'arbitrage et le juge judiciaire », *Regards croisés...*, op. cit., p. 197. Ce problème ne se résout guère (voy. l'arrêt n° 10/2000).

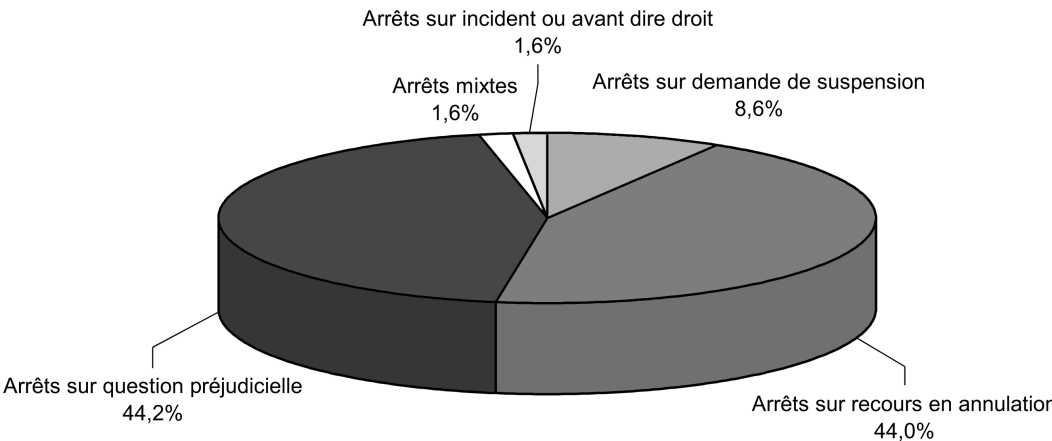
(38) En application de l'article 74 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.



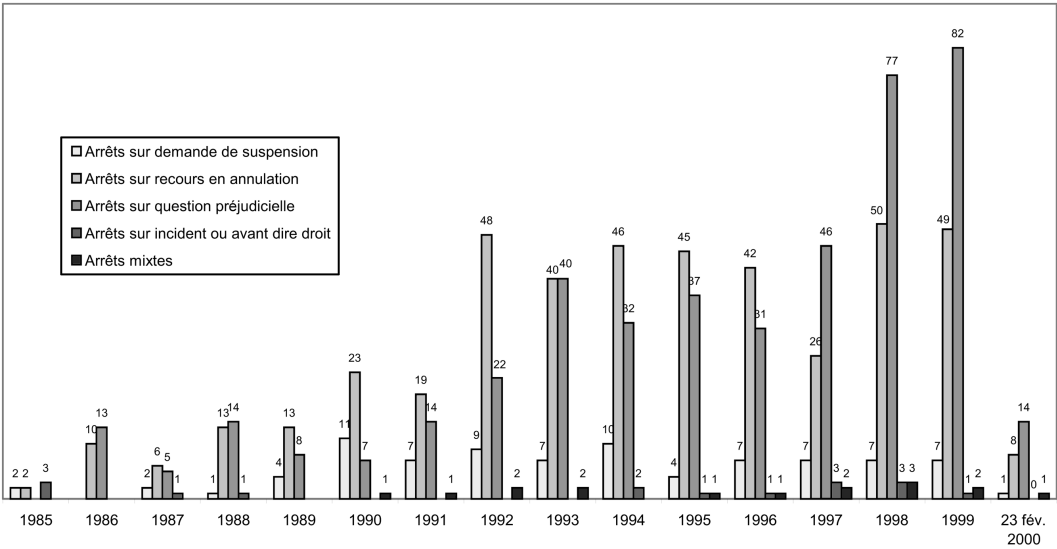
La répartition des arrêts

Avant d'examiner dans le détail les différentes catégories d'arrêts, il nous a semblé intéressant de présenter schématiquement la répartition des arrêts entre ces catégories, globalement, puis par année.

Répartition globale du contentieux par catégorie d'arrêts



Evolution annuelle selon le type d'arrêts prononcés



II. — LES ARRÊTS

SUR RECOURS EN ANNULATION

456 des 1000 arrêts étudiés ont été rendus sur recours en annulation. Ces arrêts ont clôturé 987 affaires. Dans ces 456 arrêts, sont compris 16 arrêts mixtes qui statuent à la fois sur recours en annulation et demande de suspension ou sur recours en annulation et question préjudicielle (39).

34 de ces 456 arrêts ont été rendus en application de la loi du 28 juin 1983, 422 en application de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

61 de ces arrêts ont été rendus par une chambre restreinte, 307 par un siège de 7 juges et 88 par la Cour en séance plénière.

Nous examinerons successivement la saisine de la Cour (A) et le traitement des recours en annulation (B).

A. — *La saisine de la Cour*

Deux questions seront tour à tour envisagées : quels sont les auteurs de la saisine, — les parties requérantes —, et quel est l'objet soumis au contrôle de la Cour, — les normes attaquées — ?

1. *Les parties requérantes*

L'article 142 de la Constitution précise que la Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne ou par toute personne justifiant d'un intérêt.

L'article 2 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage stipule qu'un recours en annulation peut être introduit 1° par le Conseil des ministres, par le gouvernement d'une communauté ou d'une région, 2° par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ou 3° par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres.

Pour la période concernée, le nombre de recours en annulation introduit par chacune de ces catégories de requérants se répartit de la manière suivante (40) :

(39) Voy. *infra*. Dans le décompte global des 1000 arrêts, qui a été présenté schématiquement à la fin de la première partie, ces 16 arrêts mixtes doivent être retirés des 456 arrêts sur recours en annulation. Il nous a néanmoins semblé intéressant de les recenser dans cette partie, pour ne pas perdre ou isoler certaines données.

(40) Pour cette présentation graphique, les requérants ont été regroupés par catégorie. Il ne faut pas perdre de vue que dans une même procédure, plusieurs catégories de requérants peuvent intervenir ensemble.

Répartition suivant la catégorie des requérants	
Parties institutionnelles	18,3 %
Conseil des ministres (en chiffres)	47
Gouvernement flamand	21
Gouvernement wallon	12
Gouvernement de la Communauté française	6
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale	4
Collège de la Commission communautaire française	2
Gouvernement de la Communauté germanophone	-
Collège réuni de la Commission communautaire commune	-
Président d’une assemblée législative	10
Requérants individuels	81,7 %
Personnes physiques	51,1 %
Personnes morales	46,0 %
Autres (association de fait...)	2,9 %

a) Les parties institutionnelles

Les parties institutionnelles — c’est-à-dire le Conseil des ministres, les différents gouvernements et les présidents d’assemblées législatives — peuvent agir devant la Cour sans devoir justifier d’un intérêt spécifique. En leur qualité d’autorité exécutive ou législative, ils ont un intérêt présumé à agir en annulation contre une loi, un décret ou une ordonnance qui serait contraire aux règles répartitrices de compétence ou aux articles 10, 11 ou 24 de la Constitution.

Il apparaît des chiffres donnés ci-dessus que le Conseil des ministres et les différents gouvernements de communauté et de région font un usage régulier de la possibilité d’introduire un recours en annulation.

Les recours introduits par les présidents d’assemblée législative sont par contre plutôt rares, ce qui est sans doute lié au fait que la loi ne leur permet d’agir qu’à la demande de deux tiers des membres de leur assemblée. Au total, 10 recours en annulation, seulement, ont été introduits par ces présidents (41). Des membres d’une assemblée législative agissant à titre indivi-

(41) Le Président du Conseil flamand a introduit trois recours en annulation dirigés chaque fois contre des décrets de la Communauté française par lesquels une aide était accordée aux associations francophones dans la périphérie bruxelloise (arrêts n° 54/96, 22/98 et 71/98).

Le Président du Conseil de la Communauté germanophone a demandé l’annulation d’un décret de la Région wallonne relatif au financement des communes (arrêt n° 4/91).



duel ne peuvent, en principe, pas invoquer un intérêt fonctionnel pour introduire un recours en annulation en vue de la sauvegarde des compétences de l'assemblée législative dont ils font partie (42).

b) *Les requérants individuels*

Selon l'article 142 de la Constitution et l'article 2 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, une personne physique ou morale ne peut introduire un recours en annulation que si elle justifie d'un intérêt. Le partage des requérants entre ces catégories apparaît des chiffres donnés ci-dessus.

Le concept d'intérêt n'a pas été davantage précisé par le Constituant et le législateur spécial parce que ceux-ci souhaitaient confier à la Cour d'arbitrage le soin de le préciser. En raison de la grande diversité des requérants, personnes physiques, la composition de ce groupe ne peut pas être donnée, en chiffres, de manière très précise. Quelques tendances se dessinent cependant de manière plus globale.

Les personnes physique interviennent souvent contre des règles qui leur causent un préjudice financier, telles des règles fiscales ou des règles de sécurité sociale. Elles introduisent également, fréquemment, des recours contre des règles qui déterminent les conditions d'exercice d'un mandat ou d'une profession. Ainsi, plusieurs requérants ont invoqué devant la Cour leur qualité d'architecte, de médecin, de bourgmestre, de greffier, de magistrat, etc. Elles interviennent aussi régulièrement contre des normes qui concernent la qualité de la vie, par exemple en matière d'environnement.

Selon la jurisprudence conforme de la Cour, une personne physique ne justifie d'un intérêt que si elle démontre qu'elle est touchée de manière directe et défavorable par la norme attaquée. L'intérêt doit être démontré; un requérant qui ne prouve pas qu'il pourrait être atteint de manière défavorable dans l'un ou l'autre aspect de sa situation ne justifie pas de l'intérêt

Le Président de l'assemblée de la Commission communautaire française a introduit un recours en annulation contre un décret de la Communauté flamande qui réglait l'emploi des langues dans les relations sociales entre travailleurs et employeurs (arrêt n° 72/95).

Le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a introduit un recours en annulation contre la loi du 10 février 1998 relative à l'entreprise indépendante (arrêt n° 112/99).

Le Président du Sénat, le Président du Conseil de la Communauté française, le Président du Conseil régional wallon et le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ont demandé l'annulation du décret de la Communauté flamande du 23 juin 1998 octroyant une aide complémentaire aux personnes vivant dans une situation de précarité par suite de circonstances dues à la guerre, à la répression et à l'épuration (arrêt n° 110/99).

(42) Voy. notamment les arrêts n° 8/90, 30/90, 33/91 et 133/99. Un membre d'une assemblée législative peut néanmoins introduire un recours s'il est personnellement atteint par la norme entreprise. La Cour a ainsi accepté qu'un sénateur puisse agir en sa qualité de contribuable contre une redevance d'environnement qui lui était imposée (arrêt n° 33/91).

requis en droit (43). L'intérêt doit aussi être légitime (44), personnel (45) et suffisamment direct, ce qui suppose qu'il existe un lien de causalité suffisant entre la disposition entreprise et le préjudice allégué (46). La possibilité d'un préjudice à venir suffit pour introduire un recours, mais le risque de préjudice éventuel doit être suffisamment réel (47).

Le Constituant n'a pas voulu d'une action populaire; la Cour a donc toujours expressément rejeté toute action de ce type (48). L'intérêt qu'un requérant invoque en tant que citoyen ordinaire (49), contribuable ou utilisateur d'un service public (50), sujet de droit ou partie éventuelle à un procès (51), sujet potentiel d'une loi pénale (52) n'est, selon la Cour, pas distinct de l'intérêt qu'a tout citoyen au respect de la légalité en toutes circonstances et n'est pas reconnu parce qu'il reviendrait à accepter l'action populaire.

Dans la catégorie des personnes morales, ce sont les ASBL qui introduisent la plupart des recours. D'autres personnes morales, par exemple des sociétés commerciales, se sont également adressées à la Cour d'arbitrage, mais dans une moindre mesure.

Les associations de fait telles les organisations syndicales n'ont en principe pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation, sauf lorsqu'elles agissent dans les 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. Dans ce cas, elles sont, pour l'appréciation de leur intérêt, assimilées à des personnes (53). Durant la période examinée, 18 recours ont été introduits par des associations de fait, pratiquement toujours des organisations syndicales.

(43) Voy. notamment les arrêts n° 90/94 et 65/95.

(44) Voy. l'arrêt n° 23/92.

(45) Voy. notamment l'arrêt n° 45/96.

(46) Voy. notamment l'arrêt n° 30/90.

(47) Voy. par exemple l'arrêt n° 58/96.

(48) Voy. par exemple l'arrêt n° 9/89.

(49) Voy. l'arrêt n° 30/90.

(50) Voy. l'arrêt n° 48/92.

(51) Voy. l'arrêt n° 50/97.

(52) Voy. l'arrêt n° 52/97.

(53) Voy. notamment l'arrêt n° 71/92.

2. *Les normes attaquées*

a) *La nature juridique des normes attaquées*

Comme on le sait, la Cour a rendu 456 arrêts sur recours en annulation. Si l'on prend en considération la nature des normes entreprises, ces arrêts se répartissent de la manière suivante :

<i>Répartition des recours en annulation selon la nature de la norme attaquée</i>	
Lois fédérales	49,7 %
Décrets de la Communauté flamande et de la Région flamande (54)	26,5 %
Décrets de la Communauté française	14,2 %
Décrets de la Région wallonne	6,5 %
Ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale	2,7 %
Décrets de la Commission communautaire française	0,4 %
Ordonnances de la Commission communautaire commune	-
Décrets de la Communauté germanophone	-

Il faut signaler que la Cour se considère également compétente pour contrôler des arrêtés de pouvoirs spéciaux, lorsqu'ils ont été confirmés par le législateur. Dans ce cas, le plus souvent, sont attaqués aussi bien la norme de confirmation que l'arrêté confirmé. Durant la période envisagée, il y a eu quarante cas de recours contre de tels arrêtés.

La lecture de ces chiffres doit prendre en compte le fait que, dans certaines affaires, l'annulation de plusieurs normes est demandée et, par ailleurs, le fait que plusieurs recours peuvent être introduits contre une seule et même norme.

b) *La nature des matières traitées*

Les normes qui sont soumises au contrôle de la Cour peuvent appartenir aux différentes branches du droit. Globalement et par ordre d'importance, la répartition s'opère de la manière suivante :

(54) En exécution de l'article 137 de la Constitution, l'article 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que les compétences de la Région flamande sont exercées par les organes de la Communauté flamande.



Répartition selon la nature des matières traitées (en %)	
Enseignement	16,2
Droit public et administratif	16,2
Droit fiscal	12,4
Droit de la sécurité sociale	12,2
Droit de l'environnement	9,2
Droit économique et commercial (55)	8,7
Droit social au sens large (politique du 3 ^e âge, aide à la jeunesse, ...)	5,5
Droit judiciaire	4,0
Droit du travail	3,3
Droit pénal	1,3
Droit civil	0,6
Divers (56)	10,4

B. — *Le traitement des recours en annulation*

1. *Les arrêts qui n’abordent pas le fond de l’affaire*

125 des 456 arrêts sur recours en annulation n’abordent pas l’examen du fond de l’affaire. Ou bien les parties requérantes se sont désistées de leur action, ou bien la Cour s’est déclarée incompétente ou a jugé le recours irrecevable.

60 de ces arrêts ont été rendus en application de la procédure préliminaire et 65 en application de la procédure ordinaire.

Ces arrêts se répartissent de la manière indiquée ci-dessous (57).

Dans 22 arrêts, il a été mis fin à l’affaire suite au désistement des parties requérantes. La loi sur la Cour d’arbitrage prévoit à l’article 98 que les parties institutionnelles peuvent se désister de leur recours en annulation. Dans la pratique, la Cour a étendu cette possibilité à toutes les parties requérantes. Il est de jurisprudence constante que la Cour décrète le désistement, après avoir constaté que rien ne s’y oppose dans l’affaire en cause.

Dans 32 arrêts, la Cour se déclare incompétente. Conformément à l’article 142 de la Constitution et à l’article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour n’est compétente que pour se prononcer sur des lois, des

(55) Cette catégorie comprend l’accès à la profession et la réglementation des professions.

(56) Dans cette catégorie sont notamment compris les arrêts qui concernent le droit des médias. Pour le surplus, cette catégorie est très disparate.

(57) Il ne faut pas perdre de vue que, dans certains arrêts, la Cour se déclare incompétente et juge le recours irrecevable, par exemple pour partie, de sorte que la somme des différentes données ne correspond pas au total des arrêts.



décrets et des ordonnances. Cela n’empêche pas que des recours sont régulièrement introduits contre des règles ou des décisions qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour, des actes administratifs (des arrêtés, par exemple), des dispositions constitutionnelles, des jugements et arrêts des juridictions ordinaires... Tous ces arrêts ont été rendus après application de la procédure préliminaire.

Dans 74 arrêts, l’irrecevabilité des recours a été constatée. Parmi les arrêts rendus à partie de 1989, 30 sont rendus en application de la procédure préliminaire, 41 en application de la procédure ordinaire. Les causes d’irrecevabilité peuvent être multiples : défaut d’intérêt des parties requérantes, absence de la qualité requise pour agir en droit, dépassement du délai de recours.

Enfin, un arrêt décide que l’affaire sera rayée du rôle. La partie requérante avait en effet perdu son intérêt au recours en raison de la promulgation d’une loi nouvelle. La radiation est conditionnelle et liée à l’absence de recours en annulation à l’encontre de la nouvelle loi (58).

2. *Les arrêts qui examinent le fond du recours en annulation*

331 des 456 arrêts sur recours en annulation abordent l’affaire au fond.

Seuls trois de ces arrêts sont rendus en application de la procédure préliminaire, par un siège de 7 juges ; les 328 autres sont rendus après l’application de la procédure ordinaire.

En ce qui concerne la composition du siège, 78 arrêts ont été rendus en audience plénière, les 253 autres arrêts ont été rendus par un siège 7 juges.

a) *Quant aux griefs invoqués*

Si l’on prend en considération la nature des griefs, les arrêts analysés se répartissent de la manière suivante :

Egalité et non-discrimination	56,7 %
Répartition des compétences	32,9 %
Enseignement	10,4 %

L’on tiendra compte du fait que dans certaines affaires, les parties invoquent la violation de plusieurs règles, par exemple la violation des règles répartitrices de compétences et la violation des articles 10 et 11 de la Constitution ou encore la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et celle de l’article 24 de la Constitution.

(58) Arrêt n° 33/98. Voy. aussi l’arrêt n° 71/99 qui contient, pour partie, un même dispositif et qui rejette le recours pour le surplus, arrêt recensé plus loin.



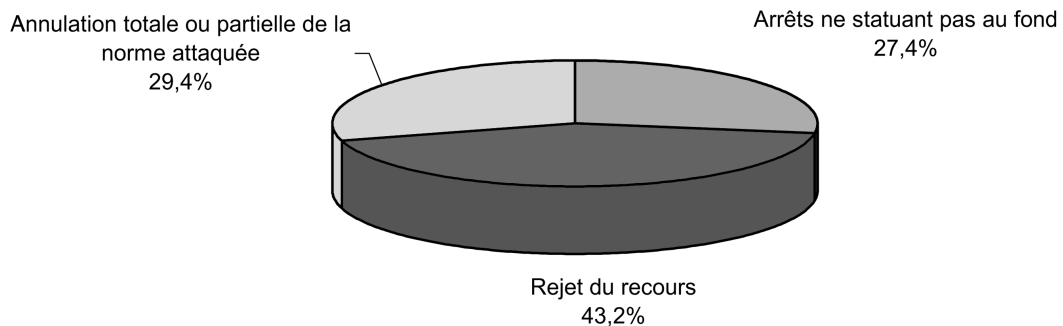
Le fait que la violation de plusieurs normes de référence est invoquée ne signifie pas que la Cour examine tous ces griefs. Il est en effet de jurisprudence constante que, en règle, la Cour examine d'abord la violation des règles répartitrices de compétences et ensuite celle des articles 10, 11 et 24 de la Constitution. Si la Cour constate une violation sur la base d'un moyen et que l'examen des autres moyens ne conduit pas à une annulation plus large, la Cour n'examine pas ces derniers.

b) *Quant à la nature du dispositif*

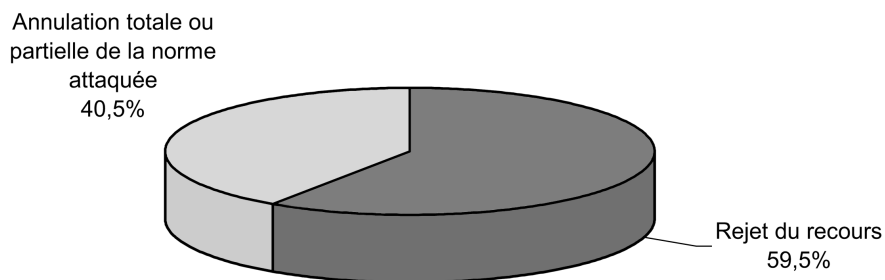
L'article 8 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage dispose que si le recours est fondé, la Cour annule en tout ou en partie la norme entreprise.

Si l'on prend en considération la nature du dispositif, les arrêts examinés se répartissent de la manière suivante :

**Répartition des dispositifs des arrêts rendus
sur recours en annulation**



**Répartition des dispositifs des arrêts
sur recours en annulation statuant au fond**



Il faut tenir compte du fait qu'il s'agit ici des arrêts par lesquels la Cour rejette le recours après avoir examiné le fond de l'affaire. La Cour peut également rejeter un recours à défaut d'intérêt ; dans ce cas-là, elle n'examine pas le fond de l'affaire. Il arrive aussi, dans certains cas, que l'absence d'intérêt conduise la Cour à décider dans son dispositif l'irrecevabilité du recours.

Il faut encore savoir que la Cour, dans plusieurs arrêts, veut éviter une annulation en donnant de la norme attaquée une interprétation conforme à la Constitution. Le recours est alors rejeté sous réserve de cette interprétation (59). 6 arrêts relèvent de cette catégorie (60).

c) *Quant à la nature des normes annulées*

Si l'on prend en considération la nature des normes annulées, les arrêts se répartissent de la manière suivante :

<i>Répartition des recours en annulation selon la nature de la norme annulée</i>	
Lois fédérales	41,8 %
Décrets de la Communauté flamande et de la Région flamande	26,1 %
Décrets de la Communauté française	17,9 %
Décrets de la Région wallonne	12,7 %
Ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale	1,5 %
Décrets de la Commission communautaire française	-
Ordonnances de la Commission communautaire commune	-
Décrets de la Communauté germanophone	-

d) *Quant au maintien des effets des normes annulées* (61)

L'effet rétroactif d'une annulation peut mettre en danger la sécurité juridique. C'est pourquoi l'article 8 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage prévoit que, si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. La Cour a fait usage de cette possibilité dans 24 arrêts.

Les modalités de ce maintien varient. Dans certains arrêts, les effets ont été maintenus jusqu'au jour de la publication de l'arrêt dans le *Moniteur*

(59) Voy. par exemple l'arrêt n° 22/98.
(60) Certains de ces arrêts sont par ailleurs pour partie des arrêts d'annulation.
(61) Voy. sur cette question E. KRINGS, « Propos sur les effets des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 1985, pp. 577-591 ; M.-F. RIGAUX, « L'effet rétroactif des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage et les effets de la norme annulée. Observation sur les principes de la loi du 10 mai 1985 relative aux effets des arrêts d'annulation rendus par la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 1986, pp. 589-594 ; M. BECKERS, *L'autorité et les effets des arrêts de la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987 ; F. DEBAEDTS, « Beschouwingen over het gezag van gewijsde van de arresten door het Arbitragehof gewezen op annulatieberoep », in *Publiek recht, ruim bekeken. Opstellen aangeboden aan Prof. J. Gijssels*, Antwerpen, Makluuitg., 1994, pp. 157-180 et B. LOMBAERT, « Le maintien des effets des normes censurées par la Cour d'arbitrage — Recours en annulation et questions préjudicielles », *Adm. Publ.*, 1998, pp. 174-189.



belge (62). Les effets de l'arrêt sont tantôt maintenus de manière définitive (63) tantôt jusqu'à une date future précisée par l'arrêt (64).

III. — LES ARRÊTS SUR QUESTION PRÉJUDICIELLE (65)

Sur les 1000 arrêts, la Cour a rendu 445 arrêts sur question préjudicielle. Ces arrêts clôturent 630 affaires. Ils comprennent les trois arrêts mixtes (66).

Sous l'empire de la loi de 1983, la Cour a rendu 38 arrêts — sur un total de 82 —, soit 46 %. Sous l'empire de la loi spéciale de 1989, elle en a rendu 407 sur un total de 918, soit 44 %.

21 des arrêts sur question préjudicielle ont été rendus par une chambre restreinte, 355 par un siège de 7 juges et 69 par la Cour en formation plénière.

Nous nous arrêterons d'abord à la saisine de la Cour (A) avant d'examiner la manière dont la Cour a traité les questions préjudicielles (B).

(62) Arrêt n° 49/99.

(63) Arrêt n° 58/88

(64) Arrêt n° 10/93.

(65) Voy. sur les question préjudicielles : D. LAGASSE, « Le Conseil d'Etat statuant au contentieux de la suspension doit-il poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle qui est soulevée devant lui ? », Note sous C.E., n° 48.447 du 1^{er} juillet 1994, *J.T.*, 1994, pp. 676-678; J.-F. NEURAY, « La procédure de suspension devant le Conseil d'Etat peut-elle s'accommoder d'une question préjudicielle, singulièrement lorsque l'acte suspendu consiste en un refus d'autorisation ? », Note sous C.E., n° 43.874 du 27 août 1993, *J.L.M.B.*, 1994, pp. 90-98; M. MELCHIOR, « De quelques aspects des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage », Allocution tenue le 28 octobre 1994 à l'occasion de la célébration du dixième anniversaire de la Cour d'arbitrage, *Revue belge de droit constitutionnel*, 1995, pp. 61-69; B. VAN DORPE, « Prejudiciële vragen in het administratief kort geding », *Recente Arresten van de Raad van State*, 1996, pp. 89-97 et *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 1996, pp. 519-525; B. DE GRUYSE, « De verplichting tot prejudiciële vraagstelling aan het Arbitragehof tijdens de voorlopige hechtenis » Noot onder Hof van Cassatie, 15 juli 1997, *Rechtskundig Weekblad*, 1997-1998, pp. 877-879; L.P. SUETENS et R. LEYSEN, « Les questions préjudicielles : cause d'insécurité juridique ? », in *La sécurité juridique. Actes du colloque organisé par la Conférence libre du Jeune Barreau de Liège, le 14 mai 1993*, Liège, Ed. du Jeune Barreau de Liège, 1993, pp. 35-68 et in L.P. SUETENS, *Op de grens van het ideaal denkbare en het praktisch haalbare*, Brugge, Die Keure, 1997, pp. 171-204; Ch. HOREVOETS et P. BOUCQUEY, « La détermination des normes inconstitutionnelles et les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage », *Administration Publique Trimestriel*, 1998, pp. 42-55; M. VERDUSSEN, « Les atouts et les limites du renvoi préjudiciel à la Cour d'arbitrage », in DELPÉRÉE F., FOUCHER P. (dir.), *La saisine du juge constitutionnel : aspects de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 175-195; W. WYMEERSCH, « Prejudiciële vragen aan het Arbitragehof in het raam van het administratief kort geding », *Rechtskundig Weekblad*, 1997-1998, pp. 585-598; F. MEERS-CHAUT, « De prejudiciële vraagstelling voor het Arbitragehof », in *Gandaius Actueel IV*, Antwerpen, Kluwer, 1999, pp. 59-108; J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, « La guerre des juges aura-t-elle lieu ? A propos de l'autorité des arrêts préjudiciels de la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 2000, pp. 297 à 304.

(66) Voy. *infra*.

A. — *La saisine de la Cour*

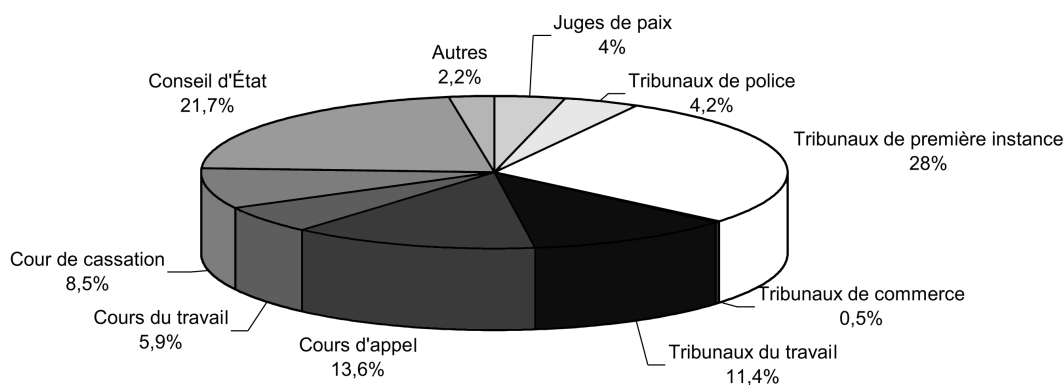
Il nous a semblé intéressant, pour les arrêts sur question préjudicielle, de distinguer les différentes catégories de juge *a quo* (67).

Pour chacune de ces catégories, nous préciserons quelles normes législatives sont mises en cause (68) (69), ainsi que les grands domaines du droit (70).

Un tableau récapitulatif reprendra ces données de manière globale, en les comparant avec celles qui résultent de l'analyse des recours en annulation.

1. *Approche par juridiction*

Juridictions ayant posé des questions préjudicielles à la Cour



La lecture de ces chiffres doit prendre en compte le fait que l'article 26 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage impose une obligation plus stricte de renvoi préjudiciel à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat (71).

a) *Les questions préjudicielles posées par les juges de paix*

La Cour a rendu 18 arrêts en réponse à des question préjudicielles posées par des juges de paix.

(67) A nouveau, un arrêt peut être compté plusieurs fois, lorsque la Cour a joint plusieurs questions préjudicielles posées par des juges différents.

(68) Plusieurs arrêts peuvent concerner la même disposition législative. Elle sera donc comptée plusieurs fois.

(69) Les arrêts qui ont pour objet des normes qui ne sont pas législatives — pour lesquels la Cour n'est pas compétente — sont repris dans le décompte total mais pas dans le décompte par catégories de normes. Cela peut expliquer des différences de chiffres. Un arrêt peut, par ailleurs, porter sur plusieurs normes législatives, émanant parfois de législateurs distincts.

(70) Les domaines du droit sont plus détaillés dans cette partie-ci. Il peut aussi arriver qu'un même arrêt soit compté deux fois parce qu'il a trait à deux domaines proches mais différents. Dans le tableau récapitulatif présenté plus loin, les données seront regroupées et simplifiées pour permettre la comparaison entre recours en annulation et questions préjudicielles.

(71) Voy. la doctrine citée *supra*.

15 arrêts portent sur des lois fédérales. Sont concernées les matières suivantes : l'expropriation (5), le courtage matrimonial (2), les baux commerciaux (1) ou à ferme (2), la chasse (2), le contrat d'assurance terrestre (1), l'autorité parentale (1), l'école européenne (1).

2 arrêts portent sur des décrets, un décret de la Région wallonne en matière de taxation des déchets et un décret de la Communauté flamande en matière d'expropriation.

b) Les questions préjudicielles posées par les tribunaux de police

19 arrêts sont rendus sur questions posées par des tribunaux de police.

14 portent sur des lois fédérales. Sont concernées les matières de la suspension, du sursis et de la probation (7), des accidents du travail (2), de l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs (2), des contrats de travail (1), du contrôle des entreprises d'assurances (1) et des tribunaux de police (1).

2 concernent un décret de la Région wallonne en matière de délai de prescription de l'action publique.

c) Les questions préjudicielles posées par les tribunaux de première instance

128 arrêts sont rendus suite à des questions préjudicielles posées par un tribunal de première instance.

93 arrêts concernent des lois fédérales. Les matières suivantes sont concernées : la fiscalité (18), le droit judiciaire (14), la filiation (13), la procédure pénale (10), la sécurité sociale (6), le droit pénal (5), l'enseignement (5), l'expropriation (4), le droit du travail (4), le droit commercial (3), le droit public et administratif (3), le droit des étrangers (3), l'environnement (72) (2), la jeunesse (2), la santé (2), les médias (2) et le droit des assurances (1).

32 arrêts concernent des décrets ou des ordonnances pris par la Communauté et la Région flamandes (14), la Région wallonne (13), la Communauté française (4) et la Région de Bruxelles-Capitale (1).

Ces arrêts concernent l'environnement (12), la nature (73) (9), l'expropriation (3), l'eau (3), l'enseignement (2), la jeunesse (2), le sport (1) et la santé (1).

(72) Au sens large, y compris l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

(73) Chasse, pêche, forêt.

d) *Les questions préjudicielles posées par les tribunaux de commerce*

La Cour n'a été saisie que de deux questions par un tribunal de commerce.

Une seule portait sur une norme législative, un décret de la Communauté flamande en matière d'agences de voyage.

e) *Les questions préjudicielles posées par les tribunaux du travail*

La Cour a rendu 52 arrêts en réponse à des questions posées par des tribunaux du travail.

42 de ces arrêts concernent des lois. Les matières suivantes sont en jeu : les pensions (11), les contrats de travail (6), les amendes administratives (5), l'aide sociale (4), les allocations ou prestations familiales (3), les accidents de travail (3), le revenu garanti aux personnes âgées (2), le droit judiciaire (2), l'emploi des langues (1), l'expertise médicale (1), la cotisation de sécurité sociale (1), le licenciement (1), le travail temporaire (1) et les maladies professionnelles (1).

5 arrêts concernent des décrets pris par la Communauté flamande (74) (3), la Communauté française (2) et la Région wallonne (1).

Ces arrêts concernent l'emploi des langues (2), les handicapés (2) et l'Office régional de l'emploi (1).

f) *Les questions préjudicielles posées par les cours d'appel*

62 arrêts répondent à des questions posées par des cours d'appel.

57 de ces arrêts concernent des lois intervenant dans les domaines suivants : fiscalité (19), procédure pénale (10), jeunesse (5), santé (4), droit civil (4), droit judiciaire (4), droit commercial (3), droit administratif (3), droit du travail (2), sécurité sociale (2), loteries (1) et expropriation (1).

6 arrêts portent sur des décrets de la Communauté française (4), de la Communauté flamande (75) (2) et de la Région wallonne (1). Les matières suivantes sont concernées : la santé (3), la chasse (1), la jeunesse (1) et les monuments et sites (1).

g) *Les questions préjudicielles posées par les cours du travail*

27 arrêts répondent à des questions posées par des cours du travail.

25 de ces arrêts portent sur des lois, relatives aux matières suivantes : l'emploi des langues (7), les allocations ou prestations familiales (4), les contrats de travail (3), les pensions (2), les cotisations de sécurité sociale

(74) Les décrets de la communauté culturelle néerlandaise sont repris dans cette catégorie.

(75) Voy. note précédente.

(2), l'aide sociale (2), l'assurance maladie-invalidité (2), les amendes administratives (1), le chômage (1) et le droit judiciaire (1).

8 arrêts portent sur des décrets pris en matière d'emploi des langues par la Communauté flamande (76) (8) ou la Communauté française (1).

h) Les questions préjudicielles posées par la Cour de cassation

39 arrêts répondent à des questions de la Cour de cassation.

36 de ces arrêts concernent des lois relevant des domaines suivants : procédure pénale (13), emploi des langues (4), filiation (3), milice (3), droit judiciaire (2), sécurité sociale (2), enseignement (2), pilotage (1), droit administratif (1), expropriation (1), médias (1), droit pénal (1), droit commercial (1) et fiscalité (1).

6 arrêts portent sur des décrets de la Communauté flamande (77) (3), de la Région wallonne (2) et de la Communauté française (1). Les matières suivantes sont concernées : l'emploi des langues (3), les taxes sur les jeux et paris (2) et les médias (1).

i) Les questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat

99 arrêts répondent à des questions posées par le Conseil d'Etat.

67 de ces arrêts concernent des lois qui relèvent des domaines suivants : contentieux administratif (22), droit des étrangers (7), armée (5), Pacte culturel (4), emploi des langues (4), enseignement (4), fiscalité (3), expropriation (3), accès à la profession (3), droit judiciaire (3), santé (2), fonction publique (2), gendarmerie (1), médias (1), communes (1), intercommunales (1), agents locaux (1), sécurité sociale (1), droit du travail (1), environnement (1), institutions bruxelloises (1), droit électoral (2) et Cour d'arbitrage (1).

36 arrêts portent sur des décrets ou des ordonnances. Ils sont édictés par la Communauté flamande (78) et la Région flamande (18), la Communauté française (8), la Région wallonne (8) et la Région de Bruxelles-Capitale (2).

Ils interviennent dans les domaines suivants : enseignement (12), environnement (8), tutelle administrative (4), médias (1), bibliothèques (1), économie (1), santé (1), eaux (1), expropriation (1), monuments et sites (1), patrimoine culturel (1), budget (1), fonction publique (1) et logement (1).

(76) Voy. note précédente.

(77) Voy. note précédente.

(78) Voy. note précédente.

j) *Autres juridictions*

Deux arrêts sont rendus sur questions préjudicielles posées par des députations permanentes. Le premier concerne un décret de la Région wallonne (fiscalité indirecte) et le second un décret de la Communauté flamande (enseignement).

Trois arrêts concernent la milice. Les questions ont été posées par un conseil de milice et deux conseils de révision. Le droit pénal militaire fait, par ailleurs, l'objet de deux arrêts rendus sur questions préjudicielles de la Cour militaire.

La Cour répond encore à cinq questions posées par des juridictions spécialisées, la Commission permanente de recours des réfugiés, le Conseil de la concurrence, la Commission de recours instituée auprès du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement, la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et la Commission d'appel instituée auprès du service du contrôle médical de l'INAMI.

2. *Approche globale*

a) *La nature juridique des normes soumises au contrôle de la Cour*

La répartition des questions préjudicielles d'après la nature des normes soumises au contrôle de la Cour se présente de la manière suivante :

<i>Répartition des arrêts sur question préjudicielle selon la nature de la norme contrôlée</i>	
Lois fédérales	77,0 %
Décrets de la Communauté flamande et de la Région flamande	11,5 %
Décrets de la Communauté française	6,5 %
Décrets de la Région wallonne	4,4 %
Ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale	0,6 %
Décrets de la Commission communautaire française	-
Ordonnances de la Commission communautaire commune	-
Décrets de la Communauté germanophone	-

b) *La nature des matières traitées*

Comme pour les recours en annulation, les normes soumises à la Cour sont de nature très diverse et ressortissent à toutes les branches du droit. Le tableau qui suit donne un aperçu de cette diversité et compare cette répartition à celle qui résulte de l'analyse des recours en annulation.

Répartition des arrêts selon les matières traitées (en %)		
	Question préjudicielle	Recours en annulation
Enseignement	5,8	16,2
Droit public et administratif	20,2	16,2
Droit fiscal	9,5	12,4
Droit de la sécurité sociale	11,2	12,2
Droit de l'environnement	8,7	9,2
Droit économique et commercial (79)	4,6	8,7
Droit social au sens large (politique du 3 ^e âge, aide à la jeunesse...)	5,1	5,5
Droit judiciaire	5,8	4,0
Droit du travail	7,3	3,3
Droit pénal	13,9	1,3
Droit civil	6,3	0,6
Divers (80)	1,6	10,4

Il apparaît de ces chiffres que concernant certaines matières, il y a une différence fondamentale entre la question préjudicielle et le recours en annulation, ce qui s'explique essentiellement par le fait que ne peuvent faire l'objet de recours en annulation que les législations récentes, alors que sur question préjudicielle, toutes les normes législatives peuvent être soumises au contrôle de la Cour.

B. — *Le traitement des questions préjudicielles*

1. *Les arrêts sur question préjudicielle qui n'abordent pas le fond*

50 des 445 arrêts rendus sur question préjudicielle n'abordent pas le fond de l'affaire et ne répondent pas aux questions (81). Cela représente donc légèrement plus que 10 %. 23 sont rendus au terme de la procédure préliminaire par une chambre restreinte (21) ou par un siège de 7 juges (2). 27 sont rendus au terme de la procédure ordinaire (82), par un siège de 7 juges (22) ou en séance plénière (5).

(79) Cette catégorie comprend l'accès à la profession et la réglementation des profession.
(80) Dans cette catégorie sont notamment compris les arrêts qui concernent le droit des médias. Pour le surplus, cette catégorie est très disparate.
(81) Ne sont pas comptés dans cette rubrique les arrêts qui, pour partie, n'abordent pas le fond et qui, pour partie, répondent à la question. C'est le cas, soit lorsque la Cour a joint plusieurs affaires, soit lorsque le juge *a quo* pose plusieurs questions.
(82) Les 3 arrêts rendus sous l'empire de la loi du 28 juin 1983, qui ne prévoyait pas de procédure accélérée, sont repris dans cette catégorie.



La moitié sont des arrêts d'incompétence (25). 9 arrêts déclarent ou constatent que la question est sans objet. Dans 5 arrêts, la Cour décide de rayer l'affaire du rôle. 4 arrêts renvoient l'affaire (la cause ou la question) au juge *a quo*. Dans 4 arrêts, la Cour dit pour droit que la question n'appelle pas de réponse. Dans 2 arrêts, elle constate que la procédure a pris fin. 1 arrêt, enfin, dit pour droit que la question n'est pas recevable.

2. *Les arrêts de réponse aux questions préjudicielles*

395 des 445 arrêts rendus sur question préjudicielle répondent aux questions préjudicielles posées par les juges *a quo*.

a) *Quant au siège et à la procédure*

35 sont rendus au terme de la procédure préliminaire. Ce sont tous des arrêts de réponse immédiate ; ils sont donc rendus par un siège de 7 juges. Ces arrêts de réponse immédiate sont le plus souvent des arrêts « bis » qui reproduisent un arrêt antérieur. Ce n'est pas toujours le cas. La Cour rend parfois un arrêt de réponse immédiate pour trancher une question nouvelle, qui lui paraît simple ou semblable à une question déjà tranchée.

296 des autres arrêts sont également rendus par un siège de sept juges ; 64 sont, par contre, rendus par la Cour siégeant en audience plénière.

b) *Quant aux griefs*

Egalité et non-discrimination	76,2 %
Répartition des compétences	19,1 %
Enseignement	4,7 %

Ces pourcentages prennent en compte le fait que les juges *a quo* posent souvent plusieurs questions, relevant de contentieux différents. La Cour peut aussi joindre des questions portant sur une même norme législative mais invoquant des griefs relevant de contentieux différents.

Le fait que la violation de plusieurs règles de référence soit invoquée ne signifie pas que la Cour examine toujours tous les griefs. La Cour vérifie en principe d'abord s'il n'y a pas eu violation des règles de répartition des compétences ; si c'est le cas, il n'est généralement pas nécessaire qu'elle examine les autres griefs (83).

(83) Voy. par exemple l'arrêt n° 29/96 : « L'examen de la conformité d'une disposition aux règles de compétence doit précéder l'examen de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution » ; « Dès lors que la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution ne peut donner lieu à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu que celui qui résulte de la violation (...) des règles de compétence, il n'y a pas lieu d'examiner la première question ».



c) *Quant aux dispositifs*

Quand on analyse les dispositifs des arrêts, l'on doit tenir compte du fait qu'un dispositif comprend parfois plusieurs parties. La Cour peut se déclarer incompétente pour partie, déclarer la question pour partie sans objet, conclure à la violation pour partie et à la non-violation pour partie. C'est encore plus évident lorsque le juge *a quo* lui pose plusieurs questions. Nous ne recensons pas les parties de dispositifs qui n'abordent pas le fond de la question (84). Nous nous intéressons ici aux arrêts de non-violation pure et simple, aux arrêts de violation pure et simple et aux arrêts dont le dispositif contient un constat de non-violation et un constat de violation, qui peut s'expliquer de différentes manières. Une place sera également faite aux arrêts qui constatent une lacune.

Dispositifs des arrêts rendus sur question préjudicielle

1) Les constats de non-violation

Sur les 395 arrêts qui répondent aux questions préjudicielles, 245 contiennent un dispositif, simple ou multiple, de non-violation. Il n'est pas rare que la Cour précise dans le dispositif que la norme entreprise ne viole pas la règle constitutionnelle, « en ce qu'elle prévoit... » ou « dans la mesure où... ». Cela s'explique le plus souvent par la saisine préjudicielle. Le juge *a quo* l'a, en réalité, saisie d'une question bien précise relative à tel ou tel élément contenu dans la norme en cause. La Cour ne répond pas au-delà. A une saisine limitée correspond un contrôle partiel. La Cour a soin de le préciser dans le dispositif. L'on mesure mieux ainsi la différence entre un contrôle abstrait et un contrôle concret.

(84) Par exemple, une question pour partie sans objet.

L'analyse des constats de non-violation révèle que 206 des 245 sont des constats de non-violation pure et simple. 23 sont des constats de non-violation qui reproduisent des constats antérieurs.

Dans 16 arrêts, la Cour assortit le constat de non-violation d'une réserve qui peut être formulée de différentes manières : la norme « ne peut régler et ne règle pas »; « interprétée conformément »; « dans la mesure où elle ne vise pas »; « telle qu'interprétée en B... »; « sous réserve de l'interprétation donnée en B... »; « sauf dans la mesure ».

2) Les constats de violation

Sur les 395 arrêts qui répondent aux questions préjudicielles, 98 contiennent un dispositif de violation. 20 de ces 98 arrêts reproduisent un dispositif antérieur. Comme pour les dispositifs de non-violation, la Cour précise souvent en quoi la norme entreprise viole la Constitution. Cette précision peut parfois être formulée de manière négative — « sauf en tant que » —.

3) Les constats mixtes (violation et non-violation)

48 arrêts contiennent un dispositif qui constate partiellement une violation et partiellement une non-violation. Ceci s'explique, le plus souvent par le fait que le juge *a quo* interroge la Cour sur la constitutionnalité de plusieurs dispositions d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ou parfois même sur plusieurs règles contenues dans une même disposition.

18 de ces arrêts contiennent un dispositif mixte parce que la Cour relève que la même disposition peut être interprétée de deux manières différentes, la rendant soit conforme, soit contraire à la Constitution.

5 de ces arrêts reproduisent des dispositifs antérieurs.

Dans 4 arrêts, un constat de non-violation est assorti d'une réserve.

4) Les constats de lacune législative

Dans 4 arrêts, la Cour rend un dispositif de non-violation mais reconnaît la présence dans l'ordre juridique d'une discrimination imputable à une lacune législative.

d) *Quant aux normes censurées*

<i>Répartition des arrêts sur question préjudicielle selon la nature de la norme censurée</i>	
Lois fédérales	81,7 %
Décrets de la Communauté flamande et de la Région flamande	7,2 %
Décrets de la Communauté française	5,2 %
Décrets de la Région wallonne	4,6 %
Ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale	1,3 %
Décrets de la Commission communautaire française	-
Ordonnances de la Commission communautaire commune	-
Décrets de la Communauté germanophone	-

IV. — LES ARRÊTS RENDUS
SUR DEMANDE DE SUSPENSION (85)

Selon l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, « à la demande de la partie requérante, la Cour peut, par une décision motivée, suspendre en tout ou en partie la loi, le décret ou (l'ordonnance), qui fait l'objet d'un recours en annulation ».

Les conditions de fond de la suspension sont précisées à l'article 20. Deux cas sont envisagés. Dans un premier cas, des moyens sérieux sont invoqués et l'exécution immédiate de la norme législative en cause risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Dans un second cas, le recours en annulation est exercé contre une norme identique à une norme déjà annulée par la Cour et adoptée par le même législateur ; ce cas vise spécifiquement l'hypothèse d'un législateur qui persévère dans le vice d'inconstitutionnalité.

Si l'on exclut les arrêts qui tranchent en une fois le recours en annulation et la demande de suspension, qui sont recensés de manière distincte (86), la Cour a rendu, depuis sa création, 86 arrêts sur demande de suspension : 5 ont été prononcés sous l'empire de la *loi du 28 juin 1983* (87), — dont les deux tout premiers arrêts —, 81 depuis l'entrée en vigueur de la *loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage*. 3 ont été rendus après application

(85) Voy. sur les demandes de suspension : J.-Cl. SCHOLSEM, « Les demandes de suspension devant la Cour d'arbitrage », *Actualités du droit*, 1992, pp. 1035-1058 ; Fr. TULKENS, « La procédure de suspension devant la Cour d'arbitrage (1989-1990) », *Journal des tribunaux*, 1991, pp. 305-309 et L.-P. SUTENS, « De vordering tot schorsing voor het Arbitragehof », in *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, t. 1^{er}, pp. 385-401.

(86) Voy. *infra*, Les arrêts mixtes.

(87) Citée *supra*.



de la procédure préliminaire, 78 au terme de la procédure ordinaire. La suspension n'intervient que rarement : seuls 9 arrêts la décident.

Nous examinerons d'abord la saisine de la Cour, puis le traitement des demandes pour aborder enfin les résultats les plus tangibles du contrôle, les normes suspendues.

A. — *La saisine de la Cour*

1. *Les auteurs de la saisine*

Les particuliers sont massivement à l'origine des demandes de suspension (92 %). 80 arrêts sont rendus à la demande de personnes physiques (55), de personnes morales (42) et d'associations de fait (4), agissant ensemble ou séparément.

7 arrêts (8 %) sont rendus sur demande des autorités législatives ou exécutives (88) désignées par la loi (89) : le Conseil des ministres (3), le Gouvernement flamand (3) et le Gouvernement wallon (1).

2. *L'objet de la saisine*

Ce sont les lois fédérales qui sont le plus souvent attaquées : elles font l'objet de 50 arrêts.

36 décrets ou ordonnances font l'objet d'arrêts sur demande de suspension. Ils ont été pris par la Communauté flamande et la Région flamande (22), par la Communauté française (9), par la Région de Bruxelles-Capitale (3) et par la Région wallonne (2).

Les matières suivantes sont concernées : le droit public et administratif (22), l'enseignement (14), la sécurité sociale (11), l'environnement (9), le droit économique et commercial (7), le droit judiciaire (6), la fiscalité (6), le droit pénal (4), le droit social au sens large (90) (5), le sport (1) et les médias (1).

(88) Comme on peut l'observer, de nombreuses autorités n'ont pas encore utilisé la possibilité d'introduire une demande de suspension. C'est le cas de tous les présidents d'assemblée, des gouvernements des Communautés française et germanophone, de la Région de Bruxelles-Capitale, du collège de la Commission communautaire française et du collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale.

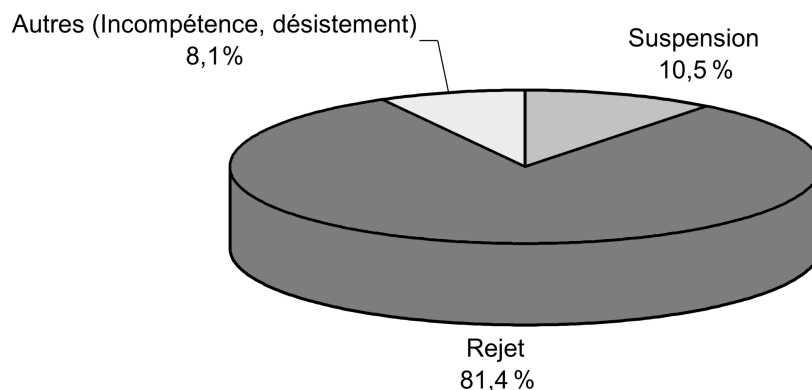
(89) Un arrêt peut être rendu sur demande de particuliers et d'autorités. Voy., par exemple, l'arrêt n° 16/2000.

(90) Autre que le droit du travail et la sécurité sociale : protection de la jeunesse, personnes âgées, logement...

B. — *Le traitement des demandes de suspension*

Les arrêts sur demande de suspension se répartissent en trois catégories : les arrêts de rejet qui n'abordent pas le fond, les arrêts de rejet au fond et les arrêts de suspension. Le schéma qui suit indique la répartition entre ces catégories.

Dispositifs des arrêts prononcés sur demande de suspension



1. *Les arrêts de rejet qui n'abordent pas le fond de la suspension*

La demande de suspension est subordonnée au recours en annulation. Selon le texte de l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour peut, à la demande de la partie requérante, suspendre la loi, le décret ou l'ordonnance qui fait l'objet d'un recours en annulation. La loi précise encore que la demande de suspension est formée dans la requête en annulation ou déposée concomitamment ou postérieurement (91). La Cour en a déduit logiquement que si le recours en annulation ne relève pas de sa compétence ou est irrecevable, la demande de suspension suit le même chemin (92).

En dehors des arrêts mixtes, qui rejettent en une fois le recours en annulation et la demande de suspension et qui sont tous des arrêts rendus sur procédure préliminaire (au nombre de 13 (93)), la Cour rend peu d'arrêts sur

(91) Article 21 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(92) Le premier arrêt établissant cette jurisprudence est l'arrêt n° 9/89 : « La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation et la Cour ne pouvant se pencher sur les moyens s'il n'a pas été préalablement établi que le recours est recevable, la recevabilité du recours — notamment l'intérêt légalement requis pour l'introduire — doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension ». Lorsque la Cour ne conclut pas à l'incompétence ou à l'irrecevabilité, elle a soin de préciser que l'examen fait dans le cadre de la procédure de suspension est un premier examen qui sera approfondi lors de l'examen du recours. Il n'est donc définitif que dans les arrêts « mixtes », qui sont toujours des arrêts de rejet.

(93) Voy. *infra*. Ces arrêts n'ont pas été analysés dans cette partie. Ils l'ont déjà été dans la partie relative aux recours en annulation.

demande de suspension, qui n'abordent pas le fond de la suspension (94). Elle en rend 7, au total, tous sur procédure ordinaire. Certains de ces arrêts révèlent que les juges-rapporteurs avaient tenté une procédure préliminaire, mais qu'elle a été abandonnée par la suite (95).

L'on peut donc conclure de ce faible nombre d'arrêts que la procédure préliminaire remplit de manière efficace le rôle de filtrage que le législateur spécial lui a assigné, et, qui plus est, avec un effet rapide et radical, puisque la Cour élimine le plus souvent en une fois le recours en annulation et la demande de suspension.

Les arrêts abordés dans cette rubrique n'ont pas le même effet radical. Ils se limitent à statuer sur la demande de suspension. Même si la Cour conclut à son incompétence ou à l'irrecevabilité du recours, elle ne rejette pas en une fois la demande de suspension et le recours en annulation. La loi spéciale ne le permet d'ailleurs pas, puisque la Cour doit statuer sans délai sur la demande de suspension, les parties entendues (96), tandis qu'elle ne peut se prononcer sur le recours en annulation qu'après l'écoulement des délais fixés par la loi spéciale pour le dépôt des mémoires et des mémoires en réponse (97).

Trois arrêts décrètent le désistement de la demande de suspension. Dans un arrêt, la Cour se déclare incompétente et dans trois arrêts, enfin, elle juge le recours irrecevable.

2. *Les arrêts de rejet au fond*

70 arrêts ont rejeté la demande de suspension (98), après l'examen des conditions de fond qui ont été rappelées ci-dessus.

a) *Quant aux causes du rejet*

La toute grosse majorité des arrêts sont rendus sur la base de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Selon la jurisprudence de la Cour, les deux conditions sont cumulatives. Il suffit que l'une d'elles ne soit pas remplie pour que la demande soit rejetée, sans examen complémentaire.

C'est le plus souvent la condition du risque de préjudice grave difficilement réparable qui fait défaut (52), plus rarement celle de l'existence de moyens sérieux (14), plus rarement encore la présence pour partie de l'une et de l'autre de ces conditions (3). Inutile de dire que, même si la Cour a

(94) Il n'est pas tenu compte dans ce relevé d'une incompétence, d'une irrecevabilité, d'un désistement ou d'un défaut d'objet partiels.

(95) Arrêts n° 2/91 et 15/95.

(96) Article 23 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(97) Articles 85, 87 et 89 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(98) Il n'est pas tenu compte des arrêts rejetant la demande, pour le surplus, après avoir suspendu.

soin de préciser qu'elle ne procède, au stade de la demande de suspension, qu'à un premier examen, le rejet du caractère sérieux d'un moyen souligne, à certains égards, le peu de chance de succès du recours associé à la demande de suspension.

Un arrêt, relatif au recrutement des magistrats, s'avère tout à fait particulier. La Cour rejette la demande de suspension pour absence de préjudice grave difficilement réparable, tout en indiquant clairement que les moyens sont sérieux. Il faut sans doute voir là, à l'inverse des arrêts précédents, une manière d'insister, dès la demande de suspension, sur le bien-fondé d'un recours qui débouche d'ailleurs, très peu de temps après, sur une annulation (99).

Les cas d'application de l'article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (la « récidive » (100)) sont rares. 5 arrêts statuent sur des demandes de suspension fondées, parfois partiellement (101), sur cette disposition. Ce sont tous des arrêts de rejet (102).

b) *Quant aux griefs*

L'indication des contentieux traités par la Cour dans les demandes de suspension ne présente d'intérêt que lorsque la Cour aborde le sérieux du moyen. Les autres conditions sont des conditions propres à la suspension et sont étrangères au fond du recours en annulation. Seuls 18 arrêts ont donc été recensés.

Tous ces arrêts examinent des griefs tirés de la méconnaissance des règles de l'égalité et de la non-discrimination. Certains abordent d'autres griefs tirés de la méconnaissance des règles de répartition des compétences législatives ou des règles constitutionnelles en matière d'enseignement (103).

c) *Quant au siège et à la procédure*

La possibilité de faire application de la procédure préliminaire pour l'examen des demandes de suspension est expressément prévue par la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage (104). 3 arrêts rejettent, sur procédure préliminaire, la seule demande de suspension. Ils sont tous rendus par un siège de sept juges.

(99) Arrêts n° 21/94 (rejet de la demande de suspension) et 53/94 (annulation).

(100) Voy. *supra*.

(101) Certaines demandes sont fondées à la fois sur l'article 20, 1°, et sur l'article 20, 2°, de la loi spéciale.

(102) Arrêts n°s 15/96 et 67/96.

(103) Voy. *supra*, le tableau général sur la répartition des arrêts en fonction des griefs invoqués qui reprend ces arrêts de rejet et les arrêts de suspension (*infra*).

(104) Voy. les articles 23, 71 et 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

La grosse majorité des autres arrêts sont rendus par un siège de sept juges. Seuls 14 arrêts sont rendus en audience plénière.

d) *Quant aux suites de la procédure*

Sous réserve de ce qui a été dit quant au moyen jugé non-sérieux, le rejet d'une demande de suspension ne préjuge en rien du sort qui sera réservé au recours en annulation auquel la demande est associée. La Cour a en effet, à 19 reprises, annulé totalement ou partiellement des dispositions dont elle avait initialement rejeté la demande de suspension.

3. *Les arrêts de suspension*

Parmi les 86 arrêts rendus sur demande de suspension, 9 ont suspendu totalement ou partiellement la norme soumise à la Cour.

a) *Quant aux normes suspendues*

Les normes suspendues sont des lois (5) et des décrets (4) émanant de la Région wallonne (1), de la Communauté (ou Région) flamandes (2) et de la Communauté française (1) (105).

Ces normes règlent les matières suivantes : droit public ou administratif (3), enseignement (2), sécurité sociale (2), fiscalité (1) et logement (1).

b) *Quant au siège et à la procédure*

Toutes les suspensions ont été décidées après le déroulement de la procédure ordinaire, qui est malgré tout une procédure d'urgence (106). La Cour ne pourrait d'ailleurs pas faire application de la procédure préliminaire pour suspendre ou annuler une norme.

(105) La Cour a suspendu un décret de la Région wallonne du 1^{er} février 1985 relatif à la rationalisation du secteur de la distribution de l'électricité et du gaz; certaines dispositions de la loi-programme du 30 décembre 1988 relatives aux laboratoires de biologie clinique; une disposition contenue dans la loi du 22 juillet 1991 relative à la Loterie Nationale qui portait atteinte indirectement au pouvoir du Conseil d'Etat de statuer sur des actes administratifs; une disposition relative à la TVA sur les engrais contenue dans une loi du 28 juillet 1992; certaines dispositions de la nouvelle loi communale qui apportaient des changements concernant les intercommunales chargées de la gestion d'hôpitaux; un décret du Conseil flamand du 22 décembre 1995 par lequel un avantage octroyé à des anciens mineurs, lors de la conclusion d'un prêt pour un logement, était soudainement supprimé; un décret du Conseil flamand du 24 juillet 1996 instaurant un examen d'entrée pour les études de médecine; un décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 relatif aux conditions d'admission dans l'enseignement supérieur artistique; et, enfin, une disposition de mise à la retraite d'office contenue dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

(106) Voy. les articles 19 à 25 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et la directive de la Cour d'arbitrage du 14 février 1989 concernant la procédure (*Moniteur belge*, 23 février 1989).

Les arrêts de suspension ont été rendus dans 8 cas par un siège de sept juges et une fois seulement en audience plénière.

c) *Quant aux requérants*

Les arrêts de suspension ont été rendus sur demandes du Conseil des ministres (1), de personnes physiques (6) et de personnes morales (3) (107).

d) *Quant aux griefs*

Les griefs invoqués sont une nouvelle fois massivement pris de la violation des règles d'égalité et de non-discrimination (8). La violation des règles de compétence est invoquée une fois et la méconnaissance des règles constitutionnelles relatives à l'enseignement deux fois.

e) *Quant aux suites de la procédure*

Hormis un désistement du recours, toutes les suspensions prononcées ont ultérieurement donné lieu à l'annulation des dispositions en cause.

V. — LES ARRÊTS SUR INCIDENT

La Cour a rendu, depuis sa création, 16 arrêts sur incident. Ces arrêts ne clôturent bien sûr pas une affaire.

Tantôt la Cour se prononce sur des incidents soulevés par une partie, qui conteste la composition du siège (3), qui demande la récusation d'un ou de plusieurs juges (3), qui demande à intervenir (1) ou qui demande la réouverture des débats (1).

Tantôt, elle prend une initiative qu'elle juge nécessaire avant de pouvoir aborder le fond de l'affaire : elle pose une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes (1); elle renvoie la cause au juge *a quo* en lui demandant d'apprécier si la réponse à la question qu'il a posée est toujours indispensable pour rendre sa décision (3); elle ordonne la réouverture des débats (4) (108).

VI. — LES ARRÊTS MIXTES

Par arrêt mixte, nous entendons les arrêts qui portent à la fois sur une demande de suspension et un recours en annulation ou les arrêts qui portent à la fois sur un recours en annulation et une question préjudicielle. Ces deux catégories doivent être distinguées.

(107) Dans un cas, des personnes physiques et morales agissaient ensemble.

(108) La réouverture des débats peut aussi être décidée par ordonnance.

A. — *Les arrêts sur demande de suspension
et recours en annulation*

Comme nous l'avons précisé dans la partie relative aux demandes de suspension, la Cour estime que la demande de suspension est subordonnée au recours en annulation. Si ce dernier est irrecevable ou ne relève pas de la compétence de la Cour, la demande de suspension est rejetée pour le même motif.

Les arrêts qui tranchent par une seule décision un recours en annulation et la demande de suspension qui l'accompagne sont au nombre de 13. Ce sont tous des arrêts rendus sur procédure préliminaire.

Ces 13 arrêts mixtes sont, à une exception près, rendus par une chambre restreinte. 3 arrêts concluent à l'incompétence manifeste de la Cour; 7 à l'irrecevabilité manifeste du recours; 1 à l'incompétence et à l'irrecevabilité manifestes; 1 décrète le désistement. Le seul arrêt rendu par un siège de sept juges conclut au non-fondement manifeste du recours.

Ces arrêts ont été recensés dans la deuxième partie qui porte sur les recours en annulation.

B. — *Les arrêts sur recours en annulation
et question préjudicielle*

Les arrêts qui tranchent un recours en annulation et une question préjudicielle sont encore plus rares. L'on n'en dénombre que 3.

Dans les trois cas, le recours en annulation est introduit après la question préjudicielle et porte sur la même norme. La Cour est, dans cette hypothèse tenue de statuer d'abord sur le recours en annulation et d'associer les parties en cause devant le juge *a quo* à la procédure en annulation (109). Elle peut aussi faire application de l'article 100 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et joindre les affaires, ce qui simplifie les choses.

Du rejet du recours en annulation, découle une réponse négative à la question. En cas d'annulation, la question préjudicielle perd son objet puisqu'un arrêt d'annulation opère avec effet rétroactif (110).

Ces arrêts ont été pris en compte dans les deuxième et troisième parties.

CONCLUSION

Vingt ans après la création de la Cour d'arbitrage, quinze ans après les premiers arrêts, le millièmè arrêt de la Cour nous a donné l'occasion d'éta-

(109) Article 78 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(110) Voy. les articles 8 et 9 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

blir un bilan global chiffré de l'activité de cette haute juridiction, encore jeune.

Cette contribution a tenté de tirer des grandes lignes à partir des informations, nombreuses, contenues dans les mille arrêts analysés. Nous espérons que la lecture de cet article sera l'amorce d'autres études qui prolongeront la réflexion sur l'activité de la Cour.

