

CHRONIQUE NATIONALE

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE EN 1995

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

ET

ANNE RASSON-ROLAND

En 1995, la Cour d'arbitrage rend 88 arrêts. Elle clôt ainsi définitivement 162 affaires.

I. — LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

A. — *La naissance du litige*

1. *Les normes*

a) *Les normes de référence.* La Cour d'arbitrage doit veiller au respect par les différents législateurs des règles répartitrices de compétence ainsi que des articles 10, 11 et 24 de la Constitution. Elle n'est pas, en revanche, habilitée à contrôler le respect par ces législateurs d'autres règles de la Constitution — tels les articles 16, 17 (1), 19 (2) et 170 (3) —, de règles de droit international ou de droit communautaire (4) ou de principes, tels les droits de la défense (5) ou la liberté de commerce et d'industrie (6), à moins

Francis DELPÉRÉE est professeur à l'Université Catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat. Anne RASSON-ROLAND est maître de conférences à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage.

(1) Arrêt n° 71/95 du 9 novembre 1995.

(2) Arrêt n° 56/95 du 12 juillet 1995.

(3) Arrêt n° 29/95 du 4 avril 1995.

(4) Arrêts n° 5/95 du 2 février 1995, n° 29/95 cité, n° 35/95 du 25 avril 1995, n° 49/95 du 15 juin 1995, n° 56/95 cité, n° 60/95 du 12 juillet 1995 et n° 71/95 cité.

(5) Arrêt n° 56/95 cité.

(6) Arrêt n° 35/95 cité.

que ces règles ne se combinent avec les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination (7).

Appartient-il à la Cour d'arbitrage de mettre en œuvre, à l'instar des autres juridictions, l'article 159 de la Constitution et d'écarter ainsi, à l'occasion d'un litige, l'application d'un arrêté inconstitutionnel ou illégal ? Dans deux arrêts (8), la Cour évite de répondre à cette question de manière générale. Elle statue cependant en l'affaire sur une de ces exceptions parce que cet examen est nécessairement inclus dans le contrôle particulier de la répartition des compétences (9).

La notion de « règles répartitrices de compétence » fait l'objet de quelques éclaircissements. Ces règles peuvent être contenues dans la Constitution. Ainsi, l'article 129, § 1^{er}, de la Constitution attribue aux Communautés française et flamande la compétence de régler l'emploi des langues — et ce dans trois domaines particuliers —. Il convient donc de vérifier si une communauté n'exécute pas sa compétence en réglant l'emploi des langues dans d'autres matières (10). De son côté, l'article 151, alinéa 2, de la Constitution attribue aux conseils provinciaux et au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale la présentation de candidats à des fonctions judiciaires. « Il opère ainsi une répartition de compétences entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale. La Cour est compétente pour examiner si le législateur a pu, à la majorité ordinaire, régler l'exercice de cette compétence par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale » (11). Par contre, l'article 16 de la Constitution ne constitue pas, fût-il lu en combinaison avec l'article 11 de la Constitution, une règle répartitrice de compétence (12).

Les règles répartitrices peuvent également être inscrites ailleurs que dans la Constitution. Elles sont formulées, par exemple, dans les lois — spéciale ou ordinaire — de réformes institutionnelles. Elles peuvent aussi s'inscrire dans un arrêté royal, par exemple, celui du 26 septembre 1994 « fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de communauté et de région et des collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent ». En effet, « le législateur spécial a subordonné l'abrogation de l'article 13, § 6, (de la loi spéciale du 8 août 1980) à l'entrée en vigueur de cet arrêté » (13). La Cour se prononce donc sur une exception d'illégalité formulée à l'encontre de cet arrêté.

(7) Voy., à ce sujet, *infra*.

(8) Arrêts n° 31/95 du 4 avril 1995 et n° 45/95 du 6 juin 1995. Voy. aussi l'arrêt n° 21/95 du 2 mars 1995.

(9) Voy. *infra*.

(10) Arrêt n° 72/95 du 9 novembre 1995.

(11) Arrêt n° 17/95 du 16 février 1995.

(12) Arrêt n° 41/95 du 6 juin 1995.

(13) Arrêts n° 31/95 et n° 45/95 cités.

L'article 124*bis* de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage assimile aux règles répartitrices de compétence certaines règles de procédure. Il n'y a pas lieu d'y inclure les lois qui prescrivent la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, si l'article 141 de la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence exclusive de prendre une loi tendant à prévenir les conflits entre les lois, décrets et ordonnances et si l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est pris sur la base de cette disposition constitutionnelle, il n'en résulte pas que cette disposition constituerait en elle-même une règle répartitrice de compétence (14).

Il faut le souligner. L'examen de la conformité d'une norme aux règles répartitrices de compétence doit précéder l'examen de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution (15). Les moyens tirés de l'incompétence de l'auteur de la norme sont également examinés avant les moyens qui contestent les modalités d'adoption de la norme (16).

b) *Les normes contrôlées.* Seuls relèvent du contrôle de la Cour d'arbitrage les lois, décrets et ordonnances. Lui échappent, par contre, un arrêté royal (17) — sauf s'il est confirmé par une loi (18) —, des mesures d'exécution d'une loi ou d'un décret (19) ou plus généralement un règlement (20). La Cour précise parfois qu'une disposition légale ne peut être interprétée comme autorisant, dans son exécution, un traitement discriminatoire. Il appartient au juge compétent de censurer cette illégalité (21).

Le contrôle de la Cour, au regard de l'article 11 de la Constitution, porte sur le contenu de la norme et pas sur la procédure qui a été suivie pour son adoption (22). Par ailleurs, le caractère interprétatif de la norme ne fait pas obstacle à son contrôle (23).

2. *Le recours en annulation*

Un recours est déclaré sans objet si la disposition attaquée est remplacée *ab initio* par une nouvelle disposition (24). Il en va tout autrement si la

(14) Arrêt n° 73/95 du 9 novembre 1995.

(15) Arrêts n° 35/95 du 25 avril 1995 et n° 72/95 du 9 novembre 1995.

(16) Arrêts n° 31/95 du 4 avril 1995 et n° 45/95 du 6 juin 1995.

(17) Arrêts n° 24/95 du 16 mars 1995 et n° 70/95 du 17 octobre 1995.

(18) Arrêt n° 70/95 cité. Voy. aussi l'arrêt n° 21/95 cité et l'arrêt n° 49/95 du 15 juin 1995 : « Le rôle de la Cour n'est pas de vérifier la légalité de l'arrêté royal (...) mais de vérifier la constitutionnalité, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'ensemble législatif que constituent cet arrêté et sa loi de confirmation ».

(19) Arrêts n° 39/95 du 30 mai 1995, n° 53/95 du 22 juin 1995, n° 71/95 du 9 novembre 1995 et n° 81/95 du 14 décembre 1995.

(20) Arrêt n° 55/95 du 4 juillet 1995.

(21) Arrêts n° 70/95 et n° 71/95, cités.

(22) Arrêt n° 73/95 cité.

(23) Arrêt n° 81/95 cité.

(24) Arrêt n° 46/95 du 6 juin 1995.

norme remplacée a produit des effets dans le temps. « Le recours en annulation d'une norme législative n'est pas irrecevable à défaut d'objet pour la seule raison que cette norme a cessé de produire ses effets ou a été abrogée sans effet rétroactif » (25).

L'étendue du recours doit s'apprécier au regard de la requête et de l'exposé des moyens que cette requête doit contenir. Le requérant doit donc indiquer la règle violée et la disposition qui, selon lui, la méconnaîtrait. Il doit aussi préciser en quoi la disposition entreprise viole la règle de référence. Ces exigences se justifient par le principe de la contradiction des débats. De surcroît, elles permettent à la Cour de faire application de la procédure préliminaire qui impose, dès réception du recours (26), un premier examen de l'affaire.

A diverses reprises, la Cour limite son examen à certaines des dispositions entreprises (27). Mais elle admet que les requérants précisent leurs moyens dans des mémoires ultérieurs (28). La Cour demande parfois elle-même aux parties de s'expliquer, à cet égard, dans un mémoire complémentaire (29). Elle se fonde aussi sur le contenu du mémoire d'une autre partie pour vérifier si le contenu de la requête est suffisant (30). Si une disposition n'est attaquée que dans la mesure où elle est indissolublement liée à une autre disposition, la Cour n'inclut dans son examen la première que si la seconde est jugée inconstitutionnelle (31).

Les recours en annulation peuvent être introduits par les autorités que désigne la loi ou par les personnes qui justifient d'un intérêt (32). L'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage indique quels sont les requérants privilégiés qui ne doivent pas justifier d'un intérêt à agir. Il s'agit d'autorités exécutives — le Conseil des ministres et les gouvernements de communauté et de région (33) — et d'autorités législatives — les présidents des assemblées législatives —, pour autant que deux tiers de leurs membres le demandent.

(25) Arrêts n° 40/95 et n° 41/95 du 6 juin 1995, et n° 65/95 du 28 septembre 1995.

(26) Arrêt n° 37/95 du 25 avril 1995.

(27) Arrêts n° 3/95 du 2 février 1995, n° 35/95 du 25 avril 1995, n° 41/95 cité, n° 56/95 et n° 58/95 du 12 juillet 1995, n° 71/95 et n° 72/95 du 9 novembre 1995. Voy. aussi les arrêts n° 57/95 et n° 61/95 du 12 juillet 1995.

(28) Arrêt n° 78/95 du 14 novembre 1995.

(29) Arrêt n° 71/95 cité.

(30) Arrêt n° 37/95 cité : « Le moyen satisfait à ces exigences. La manière détaillée dont il y a été répondu, dans le mémoire, fait d'ailleurs apparaître qu'en se basant sur l'exposé des faits et du moyen contenu dans la requête, le Conseil des ministres a été en mesure de faire valoir ses moyens de défense dans un seul mémoire et dans le délai prescrit à peine d'irrecevabilité ».

(31) Arrêt n° 20/95 du 2 mars 1995.

(32) Article 142 de la Constitution.

(33) C'est le gouvernement lui-même qui doit prendre la décision d'agir, mais il peut charger l'un de ses membres de l'exécution de cette décision. Voy. l'arrêt n° 72/95 du 9 novembre 1995.

Le collège et le président de l'assemblée de la commission communautaire française sont-ils inclus dans ces autorités ? Pour répondre à cette question, la Cour examine les dispositions constitutionnelles, législatives et décrétales qui sont relatives à la commission communautaire française. Elle en conclut que celle-ci dispose d'une compétence décrétales et assume une véritable fonction législative. Le groupe linguistique français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale constitue dès lors une assemblée législative au sens de l'article 2 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage. Par analogie, le collège de la même commission doit être englobé dans les autorités exécutives qui sont visées à cet article. Dès lors que ces deux autorités sont traitées comme des requérants privilégiés, il n'y a pas lieu de s'interroger sur leur capacité à agir comme personne morale ou sur leur intérêt à agir (34).

a) L'intérêt pour agir.

L'intérêt est, pour le particulier, la clé d'accès au prétoire du juge constitutionnel. La jurisprudence de la Cour est bien établie à ce sujet.

Le requérant doit faire état d'un intérêt à agir. Il doit aussi établir le lien direct qui existe entre lui et la norme contestée (35). L'intérêt doit être certain, direct et personnel. Des répercussions éventuelles et indirectes ne suffisent pas (36). Le préjudice doit être la conséquence de la norme contestée (37). Ou encore, « un intérêt n'est suffisamment direct que s'il existe un lien de causalité suffisant entre la disposition attaquée et le préjudice allégué » (38). Le requérant doit encore prouver que l'édiction de la norme a eu une incidence défavorable sur sa situation personnelle (39). A défaut d'éléments concrets de preuve, la Cour « constate que l'annulation éventuelle des dispositions litigieuses ne modifierait en rien la situation actuelle du requérant ; elle ne saurait davantage mettre fin à un quelconque préjudice subi actuellement ».

La Cour ne peut admettre une action qui s'apparenterait à un recours populaire (40). En revanche, « ni la circonstance que la disposition entreprise instaurerait un régime plus favorable pour la partie requérante que celui qui existait auparavant ni le fait que la partie requérante n'a pas, en

(34) Arrêt n° 72/95 cité. Voy., sur cet arrêt, C. HOREVOETS, « L'emploi des langues en matière sociale : un problème ancien, une solution classique », *R.B.D.C.*, 1996, pp. 186-201.

(35) Arrêts n° 37/95 du 25 avril 1995, n° 40/95 du 6 juin 1995, n° 54/95 du 4 juillet 1995, n° 58/95 du 12 juillet 1995, n° 65/95 du 28 septembre 1995 et n° 71/95 du 9 novembre 1995.

(36) Arrêt n° 17/95 du 16 février 1995. Concernant l'intérêt personnel, voy. aussi les arrêts n° 54/95 du 4 juillet 1995 et n° 56/95 du 12 juillet 1995. Concernant l'intérêt certain, voy. les arrêts n° 40/95 et n° 56/95 cités.

(37) Arrêt n° 78/95 du 14 novembre 1995.

(38) Arrêt n° 85/95 du 14 décembre 1995.

(39) Arrêts n° 29/95 du 4 avril 1995, n° 40/95 et n° 42/95 du 6 juin 1995, n° 54/95, n° 58/95, n° 85/95 cités et n° 88/95 du 21 décembre 1995.

(40) Arrêt n° 33/95 du 6 avril 1995.

son temps, introduit de recours en annulation de la réglementation antérieure ne la privent de son intérêt à l'annulation de la disposition nouvelle » (41). *A fortiori*, si la disposition nouvelle instaure, pour le requérant, un régime aussi préjudiciable que la disposition qu'elle remplace, le requérant ne perd pas pour autant son intérêt à agir. Il peut, en effet, escompter qu'une autre réglementation sera adoptée suite à l'annulation qu'il sollicite (42). Par ailleurs, l'entrée en vigueur d'une norme modifiant la règle entreprise ne fait pas disparaître l'intérêt à agir (43). La déclaration antérieure d'illégalité d'un arrêté — par application de l'article 159 de la Constitution — ne fait pas, pour sa part, disparaître l'intérêt à attaquer une disposition qui abroge semblable arrêté (44).

Il arrive que la Cour ne puisse se prononcer sur l'intérêt à agir sans examiner d'abord le fond du litige (45).

Une *personne physique* peut invoquer devant la Cour un intérêt qui tient soit à sa situation personnelle, soit à sa situation professionnelle.

L'intérêt personnel peut être celui d'un *actionnaire* ou d'un *associé* (46), celui d'un *propriétaire* foncier (47) ou celui d'un *étudiant* (48). Le plus souvent, c'est à raison de l'exercice d'une profession que les requérants agissent devant la Cour d'arbitrage. Ils sont *enseignants* (49), *magistrats* (50), *fonctionnaires* (51) ou *militaires* (52). Ou bien, ils exercent des responsabilités *syndicales* (53).

Plusieurs arrêts ont trait à l'intérêt à agir des *personnes morales*. Il peut s'agir d'une *association sans but lucratif* (54), d'une *société anonyme* (55) ou *coopérative* (56), d'*associations de crédit* agréées par la Caisse nationale de crédit professionnel (57), d'*associations de communes* (58) ou d'*offices régionaux de l'emploi* (59).

(41) Arrêt n° 37/95 du 25 avril 1995.

(42) Arrêt n° 71/95 du 9 novembre 1995.

(43) Arrêts n° 40/95, n° 41/95 et n° 56/95 cités, arrêt n° 87/95 du 21 décembre 1995.

(44) Arrêt n° 88/95 du 21 décembre 1995.

(45) Arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995.

(46) Arrêt n° 71/95 du 9 novembre 1995.

(47) Arrêts n° 40/95, n° 41/95 et n° 56/95 cités.

(48) Arrêts n° 33/95, n° 85/95 et n° 88/95 cités.

(49) Arrêt n° 21/95 du 2 mars 1995.

(50) Arrêt n° 17/95 cité.

(51) Arrêt n° 88/95 cité.

(52) Arrêt n° 54/95 cité.

(53) Arrêts n° 54/95 et n° 58/95 cités.

(54) Arrêts n° 4/95 du 2 février 1995, n° 49/95 du 15 juin 1995, n° 54/95, n° 61/95, n° 78/95, n° 85/95, n° 87/95 et n° 88/95 cités, arrêt n° 64/95 du 13 septembre 1995.

(55) Arrêts n° 4/95 et n° 9/95 du 2 février 1995, n° 20/95 du 2 mars 1995, n° 35/95 et n° 37/95 du 25 avril 1995 et n° 64/95 du 13 septembre 1995.

(56) Arrêt n° 64/95 cité.

(57) Arrêt n° 71/95 du 9 novembre 1995.

(58) Arrêt n° 29/95 du 4 avril 1995.

(59) Arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995.

b) La capacité et la qualité pour agir

Une organisation syndicale professionnelle, qui est association de fait, peut, dans certains cas, se voir reconnaître la capacité d'agir devant la Cour (60). Elle doit, cependant, respecter ses propres statuts en ce qui concerne le point de savoir qui doit la représenter en justice (61). En l'espèce, les parties ont tenté de remédier au silence des statuts, en donnant de ces statuts une interprétation qui a été publiée au *Moniteur belge*. La Cour a, cependant, constaté que l'effet rétroactif que les parties attachent à cette interprétation n'est pas opposable aux tiers et ne saurait donc être utilement invoqué devant la Cour (62).

La loi spéciale sur la Cour d'arbitrage oblige toute personne morale partie devant la Cour à produire, à première demande, la preuve de la publication de ses statuts et de la décision d'agir (63). La Cour peut ainsi vérifier si les conditions de recevabilité quant à la qualité pour agir sont remplies. A défaut de ces preuves, le recours n'est pas recevable (64).

Pour leur part, les gouvernements doivent, en principe, joindre à la requête une copie certifiée conforme de la délibération par laquelle ils ont décidé d'agir (65). La Cour admet que cette copie soit transmise ultérieurement, pour autant que les débats ne soient pas clos (66).

c) Les délais pour agir

Un recours en annulation n'est recevable que pour autant qu'il ait été déposé dans un délai de six mois qui prend cours à dater de la publication de la norme législative au *Moniteur belge* (67). La Cour applique strictement cette règle qui est contenue dans la loi spéciale du 6 janvier 1989. « A dater du 18 janvier 1989, (cette loi) était réputée connue de l'ensemble des citoyens » (68).

Si un législateur reprend dans une législation nouvelle une disposition ancienne, il manifeste, cependant, sa volonté de légiférer. Rien ne fait alors

(60) Arrêt n° 15/95 du 9 février 1995, n° 54/95 du 4 juillet 1995 et n° 58/95 du 12 juillet 1995.

(61) Arrêts n° 15/95 et n° 54/95 cités.

(62) Arrêts cités.

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

(64) Arrêts n° 3/95 du 2 février 1995, n° 20/95 du 2 mars 1995 et n° 78/95 du 14 novembre 1995. Voy. en outre, concernant la qualité à agir pour une A.S.B.L., l'arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995.

(65) Article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Arrêt n° 57/95 du 12 juillet 1995.

(66) Arrêt n° 72/95 cité.

(67) Ce délai est réouvert dans certains cas : voy. l'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

(68) Arrêts n° 68/95 du 12 octobre 1995 et n° 81/95 cité.

obstacle à ce qu'un recours en annulation soit introduit contre la loi nouvelle (69).

3. *La question préjudicielle*

Seule une juridiction peut poser à la Cour une question préjudicielle (70).

Une répartition des tâches s'établit entre la Cour d'arbitrage et le juge qui la saisit d'une question préjudicielle.

« C'est à la juridiction qui pose la question préjudicielle qu'il appartient de statuer sur l'applicabilité d'une norme à l'affaire dont elle a été saisie ; le cas échéant, elle peut poser à la Cour (...) une question au sujet de cette norme. Devant la Cour, les parties ne peuvent pas modifier ou faire modifier le contenu des questions posées » (71). La Cour refuse dès lors d'étendre la question à des dispositions qui ne lui ont pas été soumises (72), sauf s'il résulte des termes de la question que le juge a fait référence, de manière implicite mais certaine, à une autre disposition qui est liée à la disposition soumise à la Cour (73). Si elle s'estime, en principe, tenue de contrôler les dispositions qui lui sont soumises, la Cour n'hésite pas à limiter ou préciser la question. Pour ce faire, elle tient compte du libellé de la question, des motifs de la décision ou des pièces du dossier (74). Elle corrige aussi une question qui contient une erreur matérielle (75).

Dans un arrêt du 7 février 1995, la Cour va plus loin encore. Elle estime que le problème soulevé, tel qu'il ressort des pièces de la procédure devant le juge *a quo* ainsi que des mémoires déposés devant elle, ne trouve pas sa source dans la disposition mentionnée dans la question préjudicielle. Elle constate dès lors que cette question n'appelle pas de réponse (76).

Il arrive que la Cour prenne en considération, pour exercer son contrôle, des dispositions qui n'ont pas été spécifiquement indiquées par le juge. Dans le contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, elle peut être, en effet, amenée à comparer la situation qui lui est soumise avec des situations réglées par des législateurs différents. Il va de soi qu'elle ne se prononce pas dans ce cas sur la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution (77).

(69) Arrêt n° 57/95 cité.

(70) Arrêt n° 40/95 du 6 juin 1995.

(71) Arrêt n° 79/95 du 28 novembre 1995.

(72) Arrêt n° 79/95 cité.

(73) Arrêt n° 86/95 du 21 décembre 1995.

(74) Arrêts n° 13/95 du 7 février 1995, n° 26/95 du 21 mars 1995 et n° 74/95 du 9 novembre 1995. Voy. aussi les arrêts n° 19/95 du 2 mars 1995, n° 53/95 du 22 juin 1995 et n° 83/95 du 14 décembre 1995.

(75) Arrêt n° 60/95 du 12 juillet 1995.

(76) Arrêt n° 12/95 du 7 février 1995.

(77) Arrêts n° 32/95 du 4 avril 1995 et n° 79/95 cité.

Que se passe-t-il lorsqu'un élément extérieur perturbe le mécanisme de la question préjudicielle ? Cet élément surgit entre le moment où le juge a saisi la Cour et celui où elle se prononce. La Cour innove dans un arrêt du 12 juillet 1995, en tentant d'instaurer un dialogue de juge à juge (78). Saisie d'une question préjudicielle concernant l'article 320 du Code civil, elle constate que cet article a été modifié, après que la question a été posée. Elle estime, dès lors, nécessaire, compte tenu des faits de l'espèce, tels qu'ils ressortent du dossier soumis au tribunal de première instance, de demander au juge du fond s'il estime, après avoir entendu les parties, que la réponse à la question est toujours indispensable pour rendre son jugement. Cet arrêt s'inscrit incontestablement dans l'esprit de la discussion entre juges que certains auteurs avaient préconisée (79). Pour qu'un réel dialogue s'instaure, il convient évidemment que le juge interpellé réagisse.

La Cour précise par ailleurs que c'est au juge qui a posé la question qu'il revient d'interpréter la loi, la Cour vérifiant sur la base de cette interprétation la conformité de la norme aux règles de référence (80). Cette démarche ne l'empêche pas, dans certains cas, de prendre en compte une autre interprétation qu'elle juge plus conforme à la Constitution. Elle rend alors un dispositif en deux parties (81) (82).

B. — *Le développement du litige*

Divers événements peuvent survenir en cours de procédure. Ils méritent ici quelque commentaire.

1. *Le dénouement rapide du litige*

Certaines affaires s'achèvent de manière précoce, sans que la procédure normalement prévue à cet effet ne se soit déroulée.

Il arrive que le requérant se désiste de son recours. Il ne peut le faire que pour autant qu'il ait qualité à agir (83). Malgré le caractère restrictif de l'article 98 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, la Cour admet que le particulier se désiste de son recours (84). Lorsque rien ne s'y oppose, la Cour

(78) Arrêt n° 59/95 du 12 juillet 1995.

(79) Voy. J. VAN COMPERNOLLE, « La Cour d'arbitrage et le juge judiciaire », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 200.

(80) Arrêts n° 79/95 cité, n° 82/95 et n° 84/95 du 14 décembre 1995. Voy. aussi l'arrêt n° 86/95 cité.

(81) Arrêts n° 44/95 du 6 octobre 1995 et n° 75/95 du 9 novembre 1995.

(82) Sur la question, plus complexe qu'il n'y paraît de cet examen limité de jurisprudence, voy. M. MELCHIOR, « De quelques aspects des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage », *R.B.D.C.*, 1995, pp. 61-71 et J. VAN COMPERNOLLE, *op. cit.*, pp. 200-202.

(83) Arrêt n° 54/95 du 4 juillet 1995.

(84) Arrêts n° 41/95 du 6 juin 1995, n° 56/95 du 12 juillet 1995 et n° 77/95 du 9 novembre 1995. La Cour assimile à un désistement l'écrit par lequel les parties font savoir qu'elles ont obtenu satisfaction et que leur intérêt au maintien de la procédure a disparu (arrêt n° 41/95).

met fin à l'affaire en décrétant le désistement. Il peut aussi arriver que la partie au litige qui donne lieu à question préjudicielle se désiste devant la juridiction qui a posé la question. Dans ce cas, la Cour constate qu'il est mis fin à la procédure devant elle (85).

La Cour d'arbitrage peut elle-même contribuer au dénouement rapide d'une affaire, au terme d'une brève procédure, dite « préliminaire ». En 1995, la Cour rejette de la sorte, en chambre restreinte, un recours et la demande de suspension qui y est jointe (86) ainsi que trois questions (87) pour incompétence manifeste. Elle rejette trois recours pour irrecevabilité manifeste (88). Elle rend quatre arrêts de réponse immédiate (89). Elle rejette un recours comme manifestement non fondé (90). Il peut aussi arriver qu'une procédure préliminaire soit abandonnée et que la procédure ordinaire reprenne (91).

Le législateur peut, à sa manière, assurer la clôture rapide d'une affaire. Il remplace *ab initio* une norme entreprise devant la Cour. Le recours en annulation perd ainsi son objet (92).

2. *Les interventions en cours de litige*

Toute intervention devant la Cour postule le dépôt d'un mémoire. Seul l'un des mémoires expressément prévus par la loi est recevable. La possibilité de déposer un mémoire en réplique n'existe pas (93). Des règles précises rythment la procédure : elles sont fixées par la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage (94).

Tout dépassement de délai entraîne le rejet du mémoire et partant celui de l'intervention (95). La Cour est par ailleurs amenée à trancher une question de recevabilité quant à la langue du mémoire : si celui-ci doit être établi en néerlandais, il n'est pas nul par le fait qu'il contiendrait en trois endroits de courtes citations provenant de la littérature juridique en langue française (96).

(85) Arrêt n° 34/95 du 25 avril 1995.

(86) Arrêt n° 55/95 du 4 juillet 1995.

(87) Arrêts n° 24/95 du 16 mars 1995, n° 39/95 du 30 mai 1995 et n° 53/95 du 22 juin 1995.

(88) Arrêts n° 33/95 du 6 avril 1995, n° 68/95 du 12 octobre 1995 et n° 78/95 du 14 novembre 1995.

(89) Arrêts n° 28/95 du 21 mars 1995, n° 52/95 du 22 juin 1995, n° 66/95 et 67/95 du 28 septembre 1995. Dans les arrêts n° 52/95 et n° 66/95, la Cour confirme une jurisprudence antérieure.

Les questions posées dans les deux autres arrêts sont nouvelles.

(90) Arrêt n° 14/95 du 7 février 1995.

(91) Voy. l'arrêt n° 15/95 du 9 février 1995. Voy. aussi l'arrêt n° 78/95 cité.

(92) Voy. *supra*.

(93) Arrêt n° 60/95 du 12 juillet 1995.

(94) Articles 85 à 89.

(95) Arrêt n° 45/95 du 6 juin 1995.

(96) Arrêt n° 79/95 du 28 novembre 1995.

a) La procédure en annulation et en suspension

Deux catégories d'intervenants peuvent se joindre à une procédure en annulation devant la Cour.

Il y a, d'abord, les interlocuteurs privilégiés de la Cour, dont l'intérêt pour agir est présumé : les gouvernements et les présidents d'assemblées législatives (97). Ils peuvent intervenir dans toute procédure. Ils déposent à cet effet un mémoire dans le délai prévu par l'article 85 de la loi spéciale. Seul ce mémoire peut contenir des moyens nouveaux (98). Il ne peut cependant étendre ou modifier l'objet du recours initial (99).

Les personnes qui justifient d'un intérêt peuvent également intervenir. Elles adressent à la Cour un mémoire dans le délai prescrit (100). Elles ne peuvent ni modifier, ni étendre le recours à d'autres dispositions que celles entreprises. Elles ne peuvent non plus formuler de moyens nouveaux (101), ni poser à la Cour de question préjudicielle (102). Leur intérêt n'est pas nécessairement identique à celui des requérants : dans certains cas, tout au contraire, elles poursuivent le maintien de la norme contestée ; elles ont donc un intérêt opposé (103). L'intervenant peut être une personne physique (104) ou morale (105). Rien n'empêche un intervenant de renoncer à son intervention (106).

b) La procédure préjudicielle

Il y a également deux catégories d'intervenants : les interlocuteurs privilégiés de la Cour ainsi que les parties au litige devant le juge qui a posé la question préjudicielle, d'une part, les personnes qui justifient d'un intérêt dans la cause qui est pendante devant ce juge, d'autre part (107). Cette deuxième catégorie ne comprend pas les parties ou les intéressés à une pro-

(97) Voy. à ce sujet H. SIMONART et D. RENDERS, « La Cour d'arbitrage et les Chambres législatives », in *Regards croisés...*, op. cit., pp. 39 à 46 ; V. BARTHOLOMÉE et B. RENAULD, « La Cour d'arbitrage et les Conseils de communauté et de région », *idem*, pp. 79 à 87 ; P. VAN ORSHOVEN, « La Cour d'arbitrage et les gouvernements », *idem*, pp. 113 à 138.

(98) Arrêts n° 11/95 du 7 février 1995, n° 21/95 du 2 mars 1995, n° 56/95 du 12 juillet 1995. Voy. aussi l'arrêt n° 87/95 du 21 décembre 1995.

(99) Arrêt n° 35/95 du 25 avril 1995.

(100) Article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

(101) Arrêts n° 11/95 cité, n° 40/95 du 6 juin 1995 et n° 49/95 du 15 juin 1995. Cependant, s'il s'apparente à un moyen formulé dans la requête, ce moyen peut être admis comme simple observation (arrêts n° 40/95 et n° 49/95).

(102) Arrêt n° 40/95 cité.

(103) Voy. l'arrêt n° 40/95 cité.

(104) Arrêts n° 11/95, n° 40/95 cités et n° 56/95 du 12 juillet 1995.

(105) Arrêts n° 11/95 cité et n° 49/95 du 15 juin 1995.

(106) Arrêt n° 56/95 cité.

(107) Articles 85 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

cédure analogue à celle dont la Cour est saisie à titre préjudiciel, même si cette procédure concerne des dispositions législatives identiques (108).

3. *Le règlement provisoire du litige. La suspension*

a) La recevabilité de la demande de suspension

Saisie d'une demande de suspension, la Cour procède, comme elle en a l'habitude, à un examen provisoire de la recevabilité du recours avant de vérifier si les conditions de la suspension sont réunies (109).

b) Les conditions de la suspension

Les arrêts décidant la suspension d'une norme sont très rares (110). En 1995, la Cour ne rend aucun arrêt de suspension. Les cinq arrêts rendus sont tous des arrêts de rejet. L'un intervient suite à une procédure préliminaire, pour incompétence manifeste (111) ; un autre rejette la demande pour des motifs d'irrecevabilité (112).

Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour peut décider une suspension si des moyens sérieux sont invoqués et si l'exécution immédiate de la norme faisant l'objet de recours risque de causer un préjudice grave, difficilement réparable. Comme ces deux conditions sont cumulatives, la Cour adopte habituellement une méthode pragmatique et vérifie si l'une ou l'autre de ces conditions fait défaut, se dispensant de la sorte d'examiner l'autre. En 1995, les trois arrêts qui se prononcent sur les conditions de suspension rejettent la demande pour absence de préjudice grave difficilement réparable. A cet égard, il faut rappeler l'article 22 de la loi spéciale. Celui-ci prescrit que la demande de suspension contienne un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Souvent, les requérants ne réussissent pas à démontrer, par des faits concrets, que l'exécution immédiate de la norme entreprise risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable (113). Soit il n'y a pas, selon la Cour, de préjudice ou de préjudice imputable au législateur (114), soit le préjudice est réparable (115) ou n'est pas grave (116). Un préjudice

(108) Arrêts n° 60/95 du 12 juillet 1995 et n° 82/95 du 14 décembre 1995.

(109) Arrêt n° 15/95 du 9 février 1995.

(110) Voy. nos précédentes chroniques.

(111) Arrêt n° 55/95 du 4 juillet 1995. Cet arrêt se prononce à la fois sur le recours en annulation et la demande de suspension.

(112) Arrêt n° 15/95 du 9 février 1995.

(113) Arrêts n° 50/95 du 15 juin 1995 et n° 69/95 du 17 octobre 1995.

(114) Arrêt n° 69/95 cité.

(115) Arrêts n° 50/95 cité et n° 62/95 du 12 juillet 1995.

(116) Arrêts n° 62/95 et n° 69/95 cités.

financier n'est pas en soi un préjudice grave, sauf s'il devait être de nature à compromettre gravement la rentabilité d'une entreprise (117). La saisie éventuelle de littérature révisionniste serait, pour sa part, réparée par la restitution des ouvrages à la suite de l'annulation de la loi entreprise (118).

C. — *Le règlement du litige*

1. *Le dispositif de l'arrêt*

En 1995, la Cour rend quarante-six arrêts sur recours en annulation. Trente-trois sont des arrêts de rejet, vingt-huit sur le fond, un pour recours manifestement non fondé et quatre pour irrecevabilité ou irrecevabilité manifeste. Sept emportent une annulation partielle, un seul une annulation totale. Dans d'autres cas, la Cour déclare le recours irrecevable (1) ou manifestement irrecevable (1) ou encore sans objet (1). Elle peut aussi décréter le désistement (1). Dans un cas, la Cour constate son incompétence pour connaître du recours en annulation et de la demande de suspension. Dans un arrêt du 14 décembre 1995, la Cour annule pour partie et rejette, par ailleurs, pour partie. Elle soulève également un moyen d'office, ordonne la réouverture des débats et réserve à statuer sur une partie du recours (119).

Elle rend quatre arrêts sur demande de suspension qui sont tous, on l'a indiqué, des arrêts de rejet.

La Cour rend enfin trente-huit arrêts sur question préjudicielle. Vingt-deux sont des constats de non-violation (120). Huit contiennent, au contraire, un constat de violation. Deux arrêts relèvent, à la fois, une violation dans une interprétation déterminée et une non-violation. Dans un cas, la Cour estime que la question n'appelle pas de réponse. Dans trois cas, elle se déclare manifestement incompétente pour répondre à la question. Dans un cas, elle constate que la procédure a pris fin. Dans un autre cas, elle demande au tribunal de décider si la réponse à la question est toujours indispensable pour rendre son jugement.

2. *Les techniques d'arrêt*

En 1995, la Cour d'arbitrage n'a pas recouru à la technique de l'annulation « en tant que » ou « dans la mesure où ». En revanche, plusieurs arrêts rendus sur question préjudicielle recourent à une technique similaire (viola-

(117) Arrêt n° 69/95 cité.

(118) Arrêt n° 62/95 cité.

(119) Arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995.

(120) Dans un cas, la Cour estime en outre qu'il n'y a pas lieu de répondre à une partie de la question.

tion « en ce que » ou « dans la mesure où » (121) « et violation dans telle interprétation » (122)), le plus souvent, en réponse à une question qui ne portait pas sur l'ensemble de la norme mais sur l'une de ses prescriptions.

La technique inverse est aussi utilisée, parfois dans un même arrêt. La Cour conclut alors, en réponse à une question préjudicielle, à la non-violation « dans telle interprétation » (123).

3. *Les effets de l'arrêt*

L'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précise que les arrêts rejetant un recours en annulation sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées par ces arrêts. La Cour se fonde sur cette disposition pour répondre succinctement à une question préjudicielle. Elle renvoie, pour la motivation, à un arrêt antérieur (124).

Dès que l'un des moyens invoqués conduit à l'annulation, la Cour n'examine pas les autres moyens puisque ceux-ci ne peuvent donner lieu à une annulation plus ample (125).

II. — LE CONTENTIEUX DES DROITS ET LIBERTÉS

La Cour contrôle le respect des règles organisatrices de l'enseignement, d'une part, celle des principes d'égalité et de non-discrimination, d'autre part. Ces deux contentieux permettent à la Cour d'assurer, fût-ce indirectement, la protection d'autres droits et libertés.

A. — *L'enseignement*

1. *La liberté de l'enseignement*

Selon l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, « l'enseignement est libre ». Chacun a donc le droit d'ouvrir une école, d'y dispenser ou d'y faire dispenser un enseignement, d'organiser la manière dont les horaires, les programmes ou les méthodes seront aménagés (126).

(121) Arrêts n° 19/95 du 2 mars 1995, n° 26/95 et n° 27/95 du 21 mars 1995, n° 74/95 du 9 novembre 1995 et n° 83/95 du 14 décembre 1995.

(122) Arrêts n° 44/95 du 6 juin 1995, n° 75/95 du 9 novembre 1995 et n° 84/95 du 14 décembre 1995.

(123) Arrêts n° 44/95 et n° 75/95 cités.

(124) Arrêt n° 86/95 du 21 décembre 1995.

(125) Arrêt n° 72/95 du 9 novembre 1995.

(126) Arrêt n° 85/95 du 14 décembre 1995.

2. *L'organisation de l'enseignement*

Selon l'article 24, § 5, cette fois, de la Constitution, « l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

La référence à l'intervention du législateur fédéral peut surprendre si l'on a présente à l'esprit l'opération de communautarisation de l'enseignement. Elle se justifie néanmoins, eu égard aux prescriptions de l'article 127, § 1^{er}, 2° de la Constitution. L'adoption de normes décrétales ne saurait, par ailleurs, porter préjudice aux droits que la législation antérieure a reconnus à des étudiants, et notamment aux porteurs du diplôme d'aptitude à accéder à l'enseignement supérieur (127).

L'intervention du législateur fédéral peut aussi se justifier à un autre titre. « Ni l'article 24, § 5, de la Constitution..., ni l'article 127 de la Constitution qui fixe, entre autres, la compétence des communautés en matière d'enseignement, ne sont applicables à l'admission des candidats-officiers de carrière à l'École royale militaire... » (128). Cette matière est réservée au législateur fédéral en vertu de l'article 182 de la Constitution. Seule, précise la Cour, une « assemblée délibérante démocratiquement élue » (129) est habilitée à régler « le mode de recrutement de l'armée ».

La compétence de la communauté est néanmoins la règle (130). Les sections d'administration et de législation du Conseil d'Etat n'ont pas manqué de relever que la révision constitutionnelle de 1988 avait contribué à accroître les responsabilités de l'assemblée dans le domaine de l'enseignement.

Chaque communauté règle notamment par décret l'enseignement qu'elle organise. Moyennant un décret spécial, elle peut aussi confier ses responsabilités de pouvoir organisateur à une autre institution publique.

Tel est l'objet du décret flamand du 19 décembre 1988 qui crée le Conseil autonome de l'enseignement communautaire, communément appelé « Argo ». Ce conseil est « composé démocratiquement de personnes qui sont attachées à cet enseignement et dans lequel la diversité idéologique et philosophique au sein de la Communauté flamande se traduit » (131). La création de l'Argo ne porte pas préjudice néanmoins à la compétence de la Communauté flamande de régler par décret le statut du personnel enseignant qui dépend de cette institution autonome (132).

(127) Arrêt n° 14/95 du 7 février 1995.

(128) Arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995.

(129) Arrêts n° 30/95 du 4 avril 1995 et n° 81/95 cité.

(130) Sous réserve des règles constitutionnelles qui déterminent, comme le rappelle incidemment l'arrêt n° 23/95 du 2 mars 1995, « les compétences respectives de l'Etat et des communautés ».

(131) Décret spécial du 19 décembre 1988 cité par l'arrêt n° 30/95 du 4 avril 1995.

(132) Arrêt n° 30/95 cité.

La compétence communautaire en matière d'enseignement n'empêche pas non plus le législateur décrétoal d'adopter une politique dite de « dérégulation ». Dans ces conditions, « les pouvoirs publics se limitent à fixer le cadre dans lequel les directions des instituts (d'enseignement) supérieurs peuvent développer leur propre profil » (133).

3. *L'égalité dans l'enseignement*

Le thème de l'égalité en matière d'enseignement (134) est central dans la jurisprudence constitutionnelle. Compte tenu des formulations détaillées de l'article 24 de la Constitution, les analyses s'affinent et se précisent en ce domaine. Les arrêts du 2 mars et du 14 décembre 1995 en fournissent de bonnes illustrations.

Le tribunal de première instance de Bruxelles interroge, en effet, la Cour sur la constitutionnalité du régime financier des internats. La loi du 29 mai 1959 impose aux institutions qui relèvent de l'enseignement subventionné des charges que ne supportent pas celles qui relèvent directement de la Communauté. Il en résulte que les premiers ne peuvent offrir aux internes le même encadrement que les seconds. Ils doivent leur réclamer un prix plus élevé. Ils ne peuvent offrir à leur personnel un statut pécuniaire et social équivalent. Cette situation n'est-elle pas discriminatoire ?

Une question préalable se pose. L'internat représente-t-il une forme d'enseignement ? Pas à proprement parler. Il s'agit, pour l'essentiel, moins d'instruire que d'héberger. Selon la Cour, cependant, la notion d'enseignement comprend « tout ce qui est lié directement à la dispensation de l'enseignement » (135). Une institution de type « internat » sert de soutien à l'école. Elle est donc assujettie au même régime juridique qu'elle.

L'internat subventionné doit-il, pour autant, être traité de la même manière que l'internat public ? Pas nécessairement. Des différences objectives existent, en effet, entre l'enseignement libre subventionné et l'enseignement public. Comment l'ignorer ? La Communauté est tenue d'« assurer en permanence et sur l'ensemble du territoire une offre d'enseignement suffisamment large ». Elle doit également « admettre tous les candidats internes » (136).

Ces différences objectives de situation peuvent justifier, aux termes mêmes de la Constitution, un traitement approprié. Il revient au législateur décrétoal d'arrêter celui-ci. Il sera attentif, à cette occasion, à ne pas donner

(133) Arrêt n° 85/95 du 14 décembre 1995.

(134) Arrêt n° 82/95 cité.

(135) Arrêt n° 23/95 du 2 mars 1995. Voy. sur cet arrêt, J. DE GROOF, « De onwennigheid van het Arbitragehof t.a.v. het gelijkheidsbeginsel inzake onderwijsaangelegenheden », *T.O.R.B.*, 1994/1995, pp. 266-267.

(136) Arrêt n° 23/95 cité.

aux mesures qu'il adopte des effets qui seraient disproportionnés par rapport aux fondements de la distinction opérée (137).

De telles mesures n'affectent-elles pas, cependant, — de manière directe ou indirecte — le choix des parents ? N'imposent-elles pas à ceux d'entre eux qui souhaitent recourir à des internats du réseau subventionné des dépenses plus importantes ? La Cour estime, de manière excessivement laconique, qu'il n'en est rien.

De son côté, la Cour de cassation interroge la Cour d'arbitrage sur la constitutionnalité des lois de financement et de contrôle des institutions universitaires. En prévoyant une subvention annuelle au profit des Universités libres et en l'affectant au service exclusif des pensions du personnel enseignant mis à la retraite avant le 1^{er} juillet 1971, le législateur fédéral n'a-t-il pas établi un traitement discriminatoire par rapport au personnel des universités publiques ?

Selon la Cour, le législateur a pu tenir compte de la différence de situation juridique des Universités, d'une part, et des membres de leur personnel, d'autre part. Il a pu notamment établir des règles distinctes de financement pour le régime des pensions. Tant les conditions que les ordres de grandeur de l'intervention peuvent varier.

L'objectif est, cependant, de traiter de manière égale les établissements d'enseignement et notamment les Universités. Seules des différences objectives peuvent justifier un traitement différent (138). Dans cette perspective, il revient à la Cour d'arbitrage d'établir un véritable tableau des avantages respectifs consentis aux universités libres et aux universités de la Communauté. Ce décompte permet de vérifier si l'objectif à atteindre, à savoir l'égalité de traitement entre les institutions d'enseignement, se réalise par des mesures correctrices appropriées ou s'il se concrétise, au contraire, dans des mesures disproportionnées (139).

Une autre difficulté surgit à raison des comparaisons qui s'instaurent inévitablement entre les avantages reconnus aux étudiants qui fréquentent des institutions différentes d'enseignement. Une distinction est traditionnellement opérée entre l'enseignement universitaire et l'enseignement supérieur. Cela se traduit notamment dans la durée et l'objet des études. Les étudiants de ces divers établissements ne doivent-ils pas néanmoins bénéficier d'un même régime d'allocations sociales ?

Selon la Cour — qui ne manque pas de relire à ce propos les travaux préparatoires du décret flamand du 13 juillet 1994 —, des différences subsistent. Elles tiennent à la « dispersion géographique plus limitée des universités et (à) la composition de la population étudiante qui, à l'université, est

(137) Arrêt n° 23/95 cité.

(138) Arrêt n° 82/95 du 14 décembre 1995.

(139) Arrêt n° 82/95 cité.

généralement plus internationale et compte davantage d'étudiants relativement âgés ». Cette situation peut justifier des besoins particuliers en matière d'infrastructures sociales (140).

4. *L'égalité entre les réseaux*

Il appartient à chaque Communauté de « veiller à ce que la paix scolaire, telle qu'elle est à présent garantie par l'article 24 de la Constitution, ne soit pas compromise » (141). Le nouveau texte constitutionnel n'a pas pour seul objet de donner une valeur constitutionnelle aux principes inscrits dans le pacte scolaire et aux lois qui en assurent la transposition. Il leur donne aussi leur juste éclairage. Il invite, en particulier, à confronter les règles relatives au traitement approprié des réseaux d'enseignement aux principes constitutionnels que représentent « la liberté de l'enseignement » et « le libre choix des parents » (142).

Des dispositions législatives peuvent affecter — directement ou indirectement — le régime financier des institutions d'enseignement. Encore convient-il, pour qu'elle soient admissibles au regard de l'article 24 de la Constitution, qu'elles n'aient pas des conséquences distinctes pour les institutions qui relèvent de l'un et l'autre réseaux.

Un exemple illustre le propos. Tant les universités libres que les universités de la Communauté peuvent occuper des objecteurs de conscience. Seules les premières, cependant, sont tenues de verser au Fonds spécial de l'objection de conscience une contribution mensuelle qui est calculée au prorata des personnes qu'elles occupent ainsi.

Une telle mesure a pour effet de créer « une différence de traitement entre les Universités ». En effet, « le Roi peut imposer aux universités de droit privé (dénommées universités libres), parce qu'elles sont des institutions de droit privé, une contribution pour l'occupation d'objecteurs de conscience. Les universités de droit public ne peuvent être soumises à cette contribution » (143). La Cour d'arbitrage n'aperçoit pas « en quoi cette différence de statut pourrait justifier » un traitement aussi différent. Il faut, au contraire, admettre que c'est précisément « la coexistence d'institutions de droit public et d'organismes de droit privé » qui a, de manière déterminante, contribué à l'adoption du principe constitutionnel de « l'égalité de traitement des établissements d'enseignement » (144).

Il faut rappeler, à cet égard, cette donnée d'évidence. Des institutions, telles les universités de droit public, sont « organiquement des services de

(140) Arrêt n° 85/95 du 14 décembre 1995.

(141) Arrêt n° 23/95 du 2 mars 1995.

(142) Arrêt n° 23/95 cité.

(143) Arrêt n° 27/95 du 21 mars 1995.

(144) Arrêt n° 27/95 cité.

droit public » (145). Elles doivent, « de par leur nature même, être présumées servir l'intérêt général ». De leur côté, « les universités de droit privé », encore appelées « universités d'initiative privée » (146) sont, en tant qu'établissements d'enseignement de niveau académique, des services publics fonctionnels. En d'autres termes, ce sont des « services organisés pour les besoins de tout ou partie de la population en vue d'assumer une mission d'intérêt général » (147). Ce sont, pour utiliser une autre formule, des « personnes morales de droit privé qui assument une fonction de service public » (148).

Les personnels universitaires peuvent donc être soumis à des régimes juridiques différents : d'un côté une relation statutaire, de l'autre une relation contractuelle — même si elle ne correspond pas exactement à celle qu'établit la législation du travail depuis la loi du 27 juillet 1971 (149) —.

5. *Les droits des parents*

« L'existence d'internats peut, dans certains cas, s'avérer nécessaire pour permettre aux parents d'exercer effectivement le libre choix scolaire qui leur est garanti par l'article 24, § 4, de la Constitution » (150).

6. *Le droit aux subventions*

Dans des formules qui font désormais jurisprudence, la Cour d'arbitrage rappelle que « la liberté de l'enseignement visée à l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution implique que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent... prétendre à des subventions à charge de celle-ci ».

Elle relève, cependant, que « le droit au subventionnement est limité, d'une part, par le pouvoir de la communauté de limiter les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général... et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté » (151).

Il en résulte que le législateur décréteil peut imposer « des conditions de financement et de subventionnement qui restreignent l'exercice de cette liberté (celle de l'enseignement), pour autant qu'il n'y soit pas porté d'at-

(145) Arrêt n° 82/95 du 14 décembre 1995.

(146) Arrêt n° 82/95 du 14 décembre 1995.

(147) Arrêt n° 27/95 du 21 mars 1995. *Adde* : arrêt n° 23/95 du 2 mars 1995.

(148) Arrêt n° 82/95 cité.

(149) Arrêt n° 82/95 cité.

(150) Arrêt n° 23/95 du 2 mars 1995.

(151) Parmi les motifs d'intérêt général qui peuvent être pris en considération, il y a lieu de relever « la recherche de prises de décision démocratiques » et le souci de veiller à une utilisation « justifiée » des deniers publics (arrêt n° 85/95 cité).

teinte essentielle » (152). Il peut, par exemple, prescrire des règles particulières d'organisation. Ainsi, s'ils entendent obtenir des subventions, les instituts flamands d'enseignement supérieur doivent créer des organes de cogestion ; ils doivent également confier la gestion des infrastructures sociales à une association sans but lucratif (153). De la sorte, ils sont tenus d'aménager des formes de participation interne.

Les conditions imposées aux institutions subventionnées ne peuvent pas, cependant, avoir pour objet de s'immiscer « de manière déraisonnable ou disproportionnée dans l'organisation et le fonctionnement » des établissements. Elles ne peuvent non plus porter atteinte à la liberté de l'enseignement proprement dit (154).

7. *L'enseignement de la religion et de la morale*

Selon l'article 24, § 1^{er}, alinéa 4 de la Constitution, « les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle ». Les écoles libres — dont la plupart sont confessionnelles — aménagent, pour leur part, un cours de même objet qui répond à leur projet pédagogique spécifique. Ce n'est pas à dire qu'elles seraient entièrement libres dans l'organisation de tels enseignements. Les cours philosophiques font, en effet, l'objet de mesures d'inspection et d'encadrement qui sont arrêtées par le législateur décréteur. Tel est notamment l'objet d'un décret flamand du 1^{er} décembre 1993.

Pareil décret concerne « l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle » — qu'il soit délivré dans une école organisée par les pouvoirs publics ou dans une école libre subventionnée — . De manière peut-être formaliste, la Cour considère que ce décret n'a pas trait, par contre, à des cours de « formation culturelle » ou de « culture et religion de l'élève » — ceux-ci sont visés par le décret flamand du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement II — . Le pouvoir organisateur d'une école libre peut, sous ces appellations, organiser un enseignement religieux qui répond à ses préoccupations (155).

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

Les arrêts relatifs aux règles d'égalité et de non-discrimination sont nombreux. Certains sont la copie conforme ou le prolongement d'arrêts antérieurs. Il est vain de vouloir présenter l'ensemble de ces arrêts. L'on se

(152) Arrêt n° 85/95 cité.

(153) Arrêt n° 85/95 cité.

(154) Arrêt n° 85/95 cité.

(155) Arrêt n° 42/95 du 6 juin 1995.

borne ici à en dégager les enseignements les plus significatifs. Ils complètent ceux qui ont été recensés dans de précédentes chroniques ou qui ont déjà fait l'objet de commentaires. Quelques arrêts sont, à titre d'exemple, examinés plus en détail.

1. *L'énoncé des principes*

En matière de droits et libertés et mis à part le domaine de l'enseignement, la Cour d'arbitrage se borne à censurer les atteintes que des normes législatives portent aux articles 10 (le principe d'égalité) et 11 (le principe de non-discrimination) de la Constitution.

Elle contrôle ainsi indirectement le respect de l'ensemble des droits et libertés reconnus par la Constitution ou par un traité ayant effet direct et rendu applicable dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment, puisque l'atteinte à ces droits, dès l'instant où elle est discriminatoire, viole les articles 10 et 11 de la Constitution (156).

Ceci ne signifie pas que la Cour puisse contrôler directement la violation de dispositions de droit international ou communautaire. Il importe que les requérants démontrent que cette violation les atteint de manière discriminatoire dans l'un de leurs droits (157). Il faut aussi qu'ils déduisent de la référence à ces dispositions des arguments distincts de ceux qu'ils pourraient tirer directement des articles 10 et 11 de la Constitution (158).

La Cour confirme par ailleurs l'interdiction des discriminations en matière fiscale, en application des articles 10, 11 et 172 de la Constitution (159). Elle préconise aussi une lecture combinée des articles 10, 11 et 191 de la Constitution (160).

2. *La portée des principes*

a) La différence de traitement

La définition classique des règles d'égalité et de non-discrimination est rappelée à de nombreuses reprises. Une différence de traitement n'est

(156) Voy., en 1995, les arrêts n° 51/95 du 22 juin 1995 et n° 66/95 du 28 septembre 1995. La Cour accepte explicitement dans ces arrêts d'englober dans son contrôle les articles 13, 16 et 160 de la Constitution, les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à cette Convention. Dans l'arrêt n° 10/95 du 2 février 1995, elle refuse en revanche de prendre en compte une proposition de directive européenne car elle n'a pas de valeur juridique et subissait toujours de nombreuses modifications au moment de l'adoption de la loi attaquée.

(157) Arrêts n° 8/95 du 2 février 1995, n° 29/95 du 4 avril 1995, n° 58/95 et n° 60/95 du 12 juillet 1995.

(158) Arrêts n° 1/95 du 12 janvier 1995, n° 5/95 du 2 février 1995, n° 35/95 du 25 avril 1995, n° 49/95 du 15 juin 1995.

(159) Arrêts n° 6/95 à n° 10/95 du 2 février 1995.

(160) Arrêt n° 19/95 du 2 mars 1995.

acceptable que si elle peut avoir une justification qui soit tout à la fois objective et raisonnable.

Cette première approche se complète parfois d'une seconde. Les règles d'égalité et de non-discrimination interdisent aussi de traiter de manière identique des situations différentes, à moins qu'une justification objective et raisonnable puisse être procurée (161). La Cour précise à cet égard qu'elle ne peut critiquer un traitement identique que si deux catégories de personnes ou plus se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes font l'objet d'un traitement identique sans qu'apparaisse une justification raisonnable » (162).

Le point de départ du contrôle de la Cour réside dans une *différence de traitement* que la norme entreprise instaure ou qui lui est imputable — par exemple, parce qu'elle est la conséquence normale de son application —. Si cette différence n'existe pas ou ne résulte pas de la norme entreprise, le contrôle de la Cour ne trouve pas à s'exercer (163).

Certains critères de distinction doivent plus particulièrement retenir l'attention. Il en va ainsi de la *distinction fondée sur la nationalité*. A ce sujet, un arrêt du 14 décembre 1995 considère que le législateur peut faire dépendre de l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique, l'octroi de prestations familiales aux enfants qui sont exclus du régime obligatoire. Il ne peut, par contre, imposer à ses propres ressortissants, outre une condition de résidence effective de l'enfant en Belgique, celle d'une résidence préalable d'une certaine durée de l'attributaire des prestations. En quelque sorte, l'Etat belge est tenu de prendre des mesures positives à l'égard de ceux qui ont la qualité de Belge (164).

La Cour évite par ailleurs d'examiner le bien-fondé d'une *distinction fondée sur le sexe* (165).

Dans un arrêt du 14 décembre 1995, la Cour évoque des critères de distinction qui doivent être *admissibles* mais ne s'explique pas sur le contenu de la notion d'admissibilité (166).

Une *discrimination linguistique* ne résulte pas, selon l'arrêt du 2 février 1995, d'une discordance entre les textes néerlandais et français de la loi.

(161) La référence à l'ensemble des arrêts qui définissent les règles d'égalité et de non-discrimination peut être trouvée dans les tables des arrêts de la Cour qui sont publiées dans le *Recueil des arrêts*, édition Vanden Broele. Concernant l'identité de traitement, voy. également l'arrêt n° 20/95 du 2 mars 1995.

(162) Arrêt n° 32/95 du 4 avril 1995.

(163) Arrêts n° 1/95 du 12 janvier 1995, n° 6/95 et n° 10/95 du 2 février 1995, n° 14/95 du 7 février 1995, n° 19/95 du 2 mars 1995, n° 49/95 du 15 juin 1995, n° 58/95 et n° 60/95 du 12 juillet 1995 et n° 79/95 du 28 novembre 1995.

(164) Arrêt n° 83/95 du 14 décembre 1995 et la note de A. OTTEVAERE, *J.D.J.*, 1996, pp. 122-123.

(165) Arrêt n° 1/95 cité.

(166) Arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995.

Conformément à l'article 7 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, une telle discordance doit se résoudre d'après la volonté du législateur. Celle-ci est déterminée selon les règles ordinaires d'interprétation, sans prééminence d'un texte sur l'autre. Elle concerne donc indifféremment l'ensemble des destinataires de la règle de droit (167).

On peut enfin se demander si des liens familiaux, comme ceux qui unissent des conjoints ou des parents et alliés en ligne directe, habitant sous le même toit et dépendant économiquement, peuvent justifier un traitement différencié qui permet de les exclure du bénéfice de l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs. « Le législateur a pu considérer qu'un lien tel que celui existant entre des conjoints pouvait être de nature à accroître le risque de fraude à l'assurance ». La disposition est toutefois censurée par la Cour parce que le moyen utilisé est disproportionné, la présomption ne pouvant en aucun cas être renversée. « Or, il est des situations où l'hypothèse de la collusion est improbable, voire exclue, en raison notamment de témoignages ou de constats de police ou de gendarmerie » (168).

b) L'opération de comparaison

Dans certains arrêts, la Cour procède à un « test de comparabilité » avant d'examiner la justification de la mesure incriminée. Elle considère que l'application des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée soient *ab initio* dans une situation comparable (169). Ce test s'opère le plus souvent en prenant en compte le contenu de la mesure.

Ne sont pas dans une situation comparable le contribuable dont le conjoint bénéficie de revenus professionnels exonérés sur la base d'une convention internationale et celui dont le conjoint bénéficie de revenus exonérés en vertu du droit interne, au regard des règles relatives au bénéfice du quotient conjugal (170), l'appareil photographique jetable et d'autres produits soumis à écotaxe — au regard du système d'exonération de la taxe d'environnement (171) —, le ministère public et l'inculpé, à certains égards (172), les salariés, appointés, fonctionnaires, travailleurs indépen-

(167) Arrêt n° 4/95 du 2 février 1995.

(168) Arrêt n° 26/95 du 21 mars 1995. Voy. aussi la note de P. HENRY, *J.L.M.B.*, 1995, p. 502.

(169) Arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995. Voy. aussi les arrêts n° 1/95 et n° 2/95 du 12 janvier 1995 et n° 29/95 du 4 avril 1995.

(170) Arrêt n° 2/95 cité.

(171) Arrêt n° 3/95 du 2 février 1995.

(172) Arrêt n° 22/95 du 2 mars 1995.

dants actifs et les pensionnés, au regard d'une mesure de retenue sur les pensions dans le but d'instaurer un mécanisme de solidarité (173), les sociétés agréées en matière de logement social par les régions et les autres bénéficiaires de revenus (174), les personnes sans emploi qui bénéficient pour cette raison d'une allocation (175) et les autres travailleurs qui effectuent un travail dans le cadre d'un contrat de travail et perçoivent à ce titre une rémunération (176).

L'opération de comparaison et l'opération de contrôle n'ont-elles pas tendance à se confondre ? Dans un premier temps, le test de comparabilité a pu apparaître comme un test rapide, éliminatoire en quelque sorte, au terme duquel la Cour pouvait conclure, sans devoir s'en expliquer davantage, à l'absence de discrimination. Les termes de la comparaison étaient à ce point absurdes que nul ne pouvait, en quelque sorte, suivre le raisonnement proposé. Les arrêts les plus récents révèlent au contraire un examen plus approfondi. La Cour recherche le critère objectif de distinction, prend en compte la portée et la finalité de la mesure, recherche même si la mesure peut se justifier raisonnablement. Quelle est, dans ce contexte, l'utilité de la vérification préalable ? N'y aurait-il pas lieu d'entamer sans plus attendre une opération de contrôle dont les balises sont plus fermement établies ?

c) L'opération de contrôle

Il y a lieu de rechercher le but poursuivi par le législateur, le caractère objectif ou non de la distinction, la pertinence et la proportionnalité de la mesure au regard du but poursuivi.

Il n'est pas toujours simple de cerner le but poursuivi par le législateur. Comme le souligne B. Renauld, l'objectif de la norme apparaît à certains égards comme une notion gigogne. Un objectif général peut en cacher un autre plus particulier, de telle sorte que la différence entre l'objectif et le moyen pour l'atteindre n'est pas toujours aussi nette qu'il ne paraissait à première vue (177).

L'on se contente dès lors de relever les buts précis qui sont retenus par la Cour comme point de départ de son contrôle : un but financier — trouver

(173) Arrêt n° 48/95 du 15 juin 1995.

(174) Arrêt n° 49/95 du 15 juin 1995.

(175) Les chômeurs complets indemnisés de longue durée ou inscrits comme demandeurs d'emploi et bénéficiant du minimum de moyens d'existence constituent, à cet égard, une catégorie objectivement définie.

(176) Arrêt n° 58/95 cité.

(177) B. RENAULD, « Objectifs du législateur et contrôle de constitutionnalité. Observations sous l'arrêt n° 22/94 du 8 mars 1994 », *R.B.D.C.*, 1994, pp. 347-357.

des ressources nouvelles ou limiter les dépenses (178) —, le souci de prévenir des abus ou des fraudes (179), un objectif d'équité et de justice sociale (180), de solidarité entre secteurs de la sécurité sociale (181) ou entre pensionnés (182), d'égalité entre pensionnés (183), le souci d'assurer à tous les enfants le bénéfice de prestations familiales (184), un objectif de protection de l'environnement (185), des dunes (186), de bon aménagement du territoire (187), le souci de la sécurité juridique (188), la répression des infractions (189), l'accélération des procédures juridictionnelles (190), la santé publique (191), un objectif économique comme la centralisation du crédit professionnel (192), la restauration de la compétitivité des entreprises belges (193) ou enfin le souci de la défense d'une presse quotidienne pluraliste (194). La Cour s'abstient de censurer le but poursuivi par le législateur, un tel contrôle apparaissant très largement comme un contrôle d'opportunité et non de constitutionnalité.

La justification d'une différence de traitement doit aussi être *objective et raisonnable*. Si elle fait totalement défaut, la norme est censurée (195). Mais la Cour vérifie encore si la différence de traitement repose sur un critère objectif et si la mesure prise est pertinente au regard du but poursuivi. Elle vérifie par ailleurs s'il n'y a pas méconnaissance du principe de proportionnalité par le fait que le but poursuivi aurait pu être atteint par une mesure moins préjudiciable. Le contrôle de la Cour est particulièrement strict lorsque des principes généraux ou des droits et libertés sont en cause (196). La

(178) Arrêts n° 1/95 du 12 janvier 1995, n° 80/95 et 84/95 du 14 décembre 1995 et n° 87/95 du 21 décembre 1995.

(179) Arrêts n° 26/95 et n° 27/95 du 21 mars 1995 et n° 70/95 du 17 octobre 1995.

(180) Arrêt n° 49/95 du 15 juin 1995.

(181) Arrêt n° 29/95 du 4 avril 1995.

(182) Arrêt n° 48/95 du 15 juin 1995.

(183) Arrêt n° 84/95 du 14 décembre 1995.

(184) Arrêt n° 83/95 du 14 décembre 1995.

(185) Arrêts n° 3/95 à n° 10/95 du 2 février 1995, n° 35/95 du 25 avril 1995 et n° 64/95 du 13 septembre 1995.

(186) Arrêt n° 41/95 du 6 juin 1995.

(187) Arrêt n° 40/95 du 6 juin 1995.

(188) Arrêts n° 25/95 du 21 mars 1995, n° 30/95 du 4 avril 1995 et n° 81/95 du 14 décembre 1995.

(189) Arrêts n° 22/95 du 2 mars 1995, n° 43/95 du 6 juin 1995 et n° 76/95 du 9 novembre 1995.

(190) Arrêt n° 32/95 du 4 avril 1995.

(191) Arrêt n° 87/95 cité.

(192) Arrêt n° 71/95 du 9 novembre 1995.

(193) Arrêt n° 49/95 cité.

(194) Arrêt n° 6/95 cité.

(195) Arrêts n° 6/95 du 2 février 1995 et n° 74/95 du 9 novembre 1995.

(196) Arrêts n° 19/95 du 2 mars 1995, n° 25/95 du 21 mars 1995, n° 32/95 du 4 avril 1995, n° 44/95 du 6 juin, n° 75/95 du 9 novembre 1995 et n° 79/95 du 28 novembre 1995.

Cour prend par ailleurs en considération, dans certains cas, les effets de la norme (197).

Une évolution du droit constitue un élément auquel la Cour a égard. Elle peut contribuer à justifier une mesure qui affecte une catégorie de travailleurs par ailleurs avantagés par d'autres dispositions (198). La Cour va encore plus loin, en refusant de « comparer deux réglementations applicables à des catégories distinctes de redevables, en vigueur à des moments différents et dont la plus récente traduit un changement de politique » (199). Elle précise encore que « d'une manière générale, les pouvoirs publics doivent pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général. Tout changement de politique pour faire face à une nécessité urgente manquerait son but si l'on partait du principe que les articles 10 et 11 de la Constitution exigent que le régime antérieur soit maintenu pendant une période déterminée » (200). Le principe d'égalité n'exige par ailleurs pas que le législateur, qui adopte une disposition nouvelle applicable à tous ceux qui dans l'avenir seront pensionnés à l'âge de la retraite, prévoie dans le même temps des mesures qui interdiraient à tous ou qui permettraient à chacun d'échapper aux effets de la mesure en anticipant sur l'âge normal de la retraite (201). Ce principe permet en revanche de prendre en compte les sacrifices consentis pour une exploitation industrielle et de traiter différemment ceux qui exploitent une gravière ou ont acquis des droits à cette fin en aménageant à leur égard un régime transitoire de démantèlement programmé et progressif (202).

La Cour précise souvent les limites qui sont mises à son contrôle. Il ne lui revient pas de se substituer au législateur, ni d'apprécier l'opportunité des mesures qu'il a prises ou de mesures parallèles qu'il devrait prendre (203). C'est en particulier à ce législateur qu'il revient de déterminer les options politiques, de choisir les besoins sociaux à privilégier, d'établir des équilibres entre des options contradictoires, de tenir compte des impératifs budgétaires. Il peut ainsi décider de réaliser des économies dans le secteur des pensions (204), d'opérer des transferts financiers d'un secteur

(197) Arrêts n° 1/95 du 12 janvier 1995 et n° 3/95, n° 6/95, n° 7/95 et n° 10/95 du 2 février 1995.

(198) Arrêt n° 1/95 cité. Voy. aussi l'arrêt n° 71/95 du 9 novembre 1995.

(199) Arrêt n° 87/95 du 21 décembre 1995. Voy. aussi l'arrêt n° 86/95 du même jour : « à peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les (articles 10 et 11 de la Constitution) par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne ».

(200) Arrêt n° 40/95 cité.

(201) Arrêt n° 1/95 cité.

(202) Arrêt n° 35/95 du 25 avril 1995.

(203) Voy., outre les arrêts cités ci-dessous, les arrêts n° 23/95 du 2 mars 1995, n° 40/95 et n° 41/95 du 6 juin 1995 et n° 49/95 du 15 juin 1995.

(204) Arrêt n° 1/95 cité.

de la sécurité sociale à un autre (205), de prendre des mesures de contrôle pour lutter contre certains abus, sans viser au même moment d'autres abus qui seraient analogues (206), d'imposer des sacrifices aux opérateurs économiques dans le souci de protéger l'environnement en modifiant les habitudes de consommation (207). La Cour ne peut à cet égard que sanctionner ce qui serait manifestement déraisonnable. Le pouvoir de contrôle de la Cour est inversement proportionnel au pouvoir d'appréciation du législateur. On peut observer que dans certains domaines, comme la fiscalité, et en particulier les écotaxes (208), la Cour reconnaît au législateur un très large pouvoir d'appréciation.

La Cour confirme une nouvelle fois qu'une différence de traitement dans des matières relevant des communautés et des régions n'est pas en soi contraire aux règles d'égalité et de non-discrimination puisqu'elle est la conséquence même du principe d'autonomie (209).

3. *La mise en œuvre des principes*

Les principes d'égalité et de non-discrimination peuvent recevoir des applications à l'infini. On recense ici les principaux domaines dans lesquels s'élabore ou se confirme la jurisprudence constitutionnelle.

a) *L'égalité des contrevenants, des prévenus, des inculpés et des victimes d'une infraction*

La Cour confirme, en des termes assez largement similaires, sa jurisprudence antérieure (210) concernant les différences entre le ministère public, la partie civile et l'inculpé quant aux recours devant la chambre des mises en accusation (211). Elle est interrogée sur une autre différence de traitement, cette fois entre le ministère public et la partie civile. Est-il contraire au principe d'égalité que cette dernière soit condamnée à des dommages et intérêts envers l'inculpé lorsque son opposition contre une ordonnance de non-lieu de la chambre du conseil est rejetée par la chambre des mises en

(205) Arrêt n° 29/95 du 4 avril 1995.

(206) Arrêt n° 70/95 du 17 octobre 1995.

(207) Arrêts n° 3/95 à n° 10/95 du 2 février 1995.

(208) Arrêts n° 3/95 à n° 10/95 cités.

(209) Arrêt n° 35/95 du 25 avril 1995.

(210) Arrêt n° 82/94 du 1^{er} décembre 1994.

(211) Arrêt n° 22/95 du 2 mars 1995. Voy. sur cet arrêt, J. DE COTD, « A propos de l'arrêt du 2 mars 1995 de la Cour d'arbitrage : premières divergences », *IDj.*, 1996, n° 1, pp. 51-52 ; P. HENRY et L. DEHIN, « Droit d'appel de l'inculpé devant les juridictions correctionnelles : une précision et une question », *J.L.M.B.*, 1995, pp. 383-385 ; O. KLEES, « Note sous Cour d'arbitrage, n° 22/95, 2 mars 1995 », *J.T.*, 1995, pp. 365-366 ; Ph. TRAEST, « Recent optreden van het Arbitragehof in strafzaken : de arresten in verband met de verjaring van de burgerlijke vordering op grond van een misdrijf en het hoger beroep tegen beschikkingen van de Raadkamer (de arresten van 1 december 1994, 2 maart 1995 en 21 maart 1995) », in *Gandavus, Gentse Juridische Actualia*, nr. 1, Antwerpen, Kluwer, 1996, pp. 99-129.

accusation (212), alors que l'Etat n'est pas condamné à des dommages et intérêts lorsque c'est le procureur du Roi qui succombe dans son opposition ? La Cour ne censure pas cette différence qui repose sur un critère objectif, à savoir la différence des intérêts pris en charge par l'une et l'autre partie. Elle insiste sur le caractère exceptionnel du droit accordé à la partie civile d'interjeter appel ; la mesure critiquée est la contrepartie de ce droit exceptionnel qui a pour effet de prolonger l'action publique. Il n'y a pas non plus violation du principe de proportionnalité puisqu'un débat sur le montant — qui peut être symbolique — des dommages et intérêts est possible devant le juge civil (213).

D'autres différences de traitement entre contrevenants lui sont soumises. Une première tient aux possibilités de transaction en cas d'infraction à la législation sur les pratiques du commerce. La loi permet à un agent commissionné par le ministre des Affaires économiques de proposer aux contrevenants le paiement d'une somme qui éteint l'action publique. Elle ne permet pas en revanche aux autorités ayant la qualité d'officier de police judiciaire de faire de même. Il n'en résulte pas pour autant que les articles 10 et 11 de la Constitution soient méconnus. Cette différence de traitement des infractions ne tient pas à la qualité des contrevenants mais à l'existence de procédures différentes auxquelles tous les contrevenants sont exposés. Le législateur a prévu deux services de recherche différents pour ce type d'infractions. « Il n'est pas déraisonnable que l'un, plus spécialisé que l'autre, soit habilité à prendre une plus grande variété de mesures et dispose par là d'un pouvoir d'appréciation plus étendu ». La Cour relève encore la mission de surveillance confiée au procureur général et ce aux fins d'éviter une application inégale de la loi par les agents commissionnés (214).

Des dispositions de la loi du 28 décembre 1983 sur les débits de boissons spiritueuses et sur la taxe de patente sont par ailleurs soumises au juge constitutionnel par un tribunal correctionnel qui dénonce des inégalités de traitement du délinquant fiscal par rapport au délinquant de droit commun. Si la Cour admet que les amendes prévues ont un caractère mixte (fiscal et pénal), elle relève cependant que le législateur ne les a pas traitées autrement que les autres. Si le juge estime qu'il existe des circonstances atténuantes, il peut faire application de l'article 85 du Code pénal. Il n'y a, en réalité, aucune différence de traitement, sauf sur un point : la loi n'adapte pas le taux de la peine à la gravité de l'infraction. La Cour estime que le législateur prend une mesure qui n'est pas dépourvue de justification, en établissant le montant de l'amende par référence au montant de la

(212) Article 136 du Code d'instruction criminelle.

(213) Arrêts n° 43/95 du 6 juin 1995 et n° 76/95 du 9 novembre 1995.

(214) Arrêt n° 13/95 du 7 février 1995.

taxe éludée et non par référence à la quantité de boisson non autorisée découverte lors d'une visite domiciliaire (215).

Un arrêt du 21 mars 1995 concerne les victimes d'une infraction. Ne sont-elles pas discriminées par l'article 26 du titre préliminaire du Code de procédure pénale qui prévoit en principe la prescription de l'action civile résultant d'une infraction après cinq années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise, alors que la prescription de l'action civile résultant d'un acte fautif est en principe de trente ans ? La différence de traitement repose sur un critère objectif. Mais la disposition de loi méconnaît le principe de proportionnalité inhérent aux règles d'égalité et de non-discrimination. Elle limite les droits de la victime d'une manière grave, trop grave pour que les objectifs poursuivis — garantir le droit à l'oubli, assurer la sécurité juridique et éviter de perturber une nouvelle fois la paix publique — puissent procurer une justification suffisante (216).

b) L'égalité des justiciables

Le principe d'égalité entre les justiciables retient, à de nombreuses reprises, l'attention de la Cour. De nombreux arrêts concernent le droit à un juge qui sera examiné dans la troisième partie. D'autres thèmes doivent ici retenir l'attention.

Les droits de la défense et le traitement équitable d'une cause sont des principes inscrits dans l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que la Cour intègre dans son contrôle des discriminations. « Ils impliquent le droit, pour le justiciable, de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et de son argumentation ». Ces principes sont méconnus par l'article 671 du Code judiciaire en ce qu'il ne permet en aucun cas à un prévenu ou à une partie civile qui ne disposent pas des moyens financiers pour acquitter les droits de greffe d'obtenir l'assistance judiciaire en vue de la délivrance gratuite de copies de pièces du dossier. Le législateur méconnaît par cette disposition le principe de proportionnalité inhérent aux règles d'égalité et de non-discrimination parce qu'il ne prévoit pas la possibilité d'obtenir gratui-

(215) Arrêt n° 60/95 du 12 juillet 1995.

(216) Arrêt n° 25/95 du 21 mars 1995. Voy. sur cet arrêt, L. ARNOU, « De verjaring van de burgerlijke vordering voortspruitend uit een misdrijf », *Alg. Jur. Tijds.*, 1994/1995, pp. 422-425 ; H. DE RODE, « L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 21 mars 1995 et ses conséquences quant aux actions de responsabilité ou 'La boîte de Pandore' », *Bull. ass.*, 1996, pp. 23-31 ; J.-L. FAGNART, « L'arrêt du 21 mars 1995 », *Rev. droit de la Santé*, 1995/1996, pp. 52-54 ; J.-L. FAGNART et M. FONTAINE, « Réflexions sur la prescription des actions en responsabilité », *R.G.A.R.*, 1995, n° 12502 ; M.E. STORME, « De verjaring van de burgerlijke vordering al dan niet voortspruitend uit een misdrijf eengemaakt : ja, maar hoe ? », *R.W.*, 1994/1995, pp. 1349-1350 ; Ph. TRAEST, « De verjaring van de burgerlijke vordering voortspruitend uit een misdrijf : de geschiedenis en de onzekere toekomst », *R.W.*, 1994/1995, pp. 1325-1329 ; C. VAN SCHOUBROECK, « Noot onder Arbitragehof nr. 25/95, 21 maart 1995 », *R.D.C.*, 1995, pp. 885-891.

tement une copie de pièces du dossier. La Cour évoque d'emblée les limites qui pourraient être mises à cette délivrance — distinction entre les pièces essentielles et les autres, contrôle du juge, délivrance en débet — mais, en l'absence de toute possibilité, elle ne peut que sanctionner la loi (217).

La Cour est une nouvelle fois amenée à se prononcer sur le contentieux en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle confirme explicitement sa jurisprudence antérieure. La comparaison entre les procédures dont disposent, d'une part, le propriétaire et les tiers intéressés et, d'autre part, les tiers ordinaires fait apparaître que ces catégories de justiciables bénéficient d'une protection juridictionnelle équivalente (218).

Le droit reconnu par les articles 1^{er} et 33, alinéa 1^{er}, de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur les réfugiés et apatrides est-il un droit civil au sens de l'article 144 de la Constitution ? Le contentieux qui y est relatif relève-t-il exclusivement des juridictions de l'ordre judiciaire et ne peut-il être confié à une juridiction administrative ? La question aurait certes mérité de retenir l'attention. Malheureusement la disposition soumise à la Cour était étrangère à la question. La Cour a dès lors conclu que la question préjudicielle n'appelait pas de réponse (219).

Les dispositions de procédure devant le Conseil d'Etat retiennent aussi l'attention de la Cour. Afin de réduire la durée des procédures et de résorber l'arriéré juridictionnel, le législateur a prévu des sanctions sévères lorsque les délais fixés par la loi ne sont pas respectés. Ainsi, lorsqu'un requérant ne dépose pas un mémoire dans le délai prescrit, le Conseil d'Etat constate l'absence d'intérêt au recours. La Cour est invitée à comparer la situation de cette partie avec celle de la partie défenderesse qui ne transmet pas le dossier administratif dans le délai prescrit. La Cour estime que les obligations objectivement distinctes de ces deux parties justifient raisonnablement que des mesures distinctes soient prises en cas de non-respect de ces obligations. N'y a-t-il pas alors une atteinte manifeste au principe de proportionnalité ? La réponse est négative, « compte tenu du principe général de droit selon lequel la rigueur de la loi peut être tempérée en cas de force majeure, principe auquel il a été envisagé de déroger, mais auquel la loi en cause ne déroge pas elle-même ». La Cour relève enfin que l'obligation est surtout une exigence de forme, le requérant pouvant se limiter à confirmer sa persistance à agir.

(217) Arrêt n° 19/95 du 2 mars 1995. Voy. sur cet arrêt, C. MAILLEUX, « Droit des indigents à obtenir copie du dossier répressif », *Journ. proc.*, 1995, n° 279, pp. 30-31.

(218) Arrêts n° 51/95 du 22 juin 1995 et n° 66/95 du 28 septembre 1995. Voy. sur l'arrêt n° 51/95, les notes de S. SUETENS, « Onteigeningen : justiciële vrede hersteld ? *Bis repetita placet...* », *R.W.*, 1995/1996, pp. 392-393 et de D. LAGASSE, « De la perte de compétence du Conseil d'Etat en cours de procédure en matière d'expropriation », *J.T.*, 1995, pp. 765-766.

(219) Arrêt n° 12/95 du 7 février 1995.

Une autre question est encore posée à la Cour. Le législateur n'aurait-il pas dû traiter différemment les parties requérantes selon qu'elles ont ou non reçu les pièces de procédure ? Au regard de la mesure qui oblige, par le dépôt du mémoire prescrit par la loi, le requérant à manifester de la persistance de son intérêt, il n'existe pas entre les situations de ces requérants une différence à ce point importante qu'il en résulterait pour le législateur l'obligation de prévoir des traitements différents (220).

Une autre disposition de procédure établit une présomption de désistement d'instance dans le chef d'une partie requérante qui n'introduit pas une demande de poursuite de la procédure après que l'auditeur ait rendu un rapport dans lequel il conclut au rejet ou à l'irrecevabilité du recours. Une telle sanction n'est pas prévue dans le cas où l'auditeur conclut au bien-fondé du recours. Dans un arrêt de réponse immédiate, la Cour admet que la différence de traitement entre requérants repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée. Concernant le respect de la règle de proportionnalité, elle reprend l'argumentation de l'arrêt du 4 avril 1995 (221).

Un dernier arrêt doit être évoqué. Il se rattache au contentieux déjà important relatif aux laboratoires de biologie clinique. L'on sait que, depuis plusieurs années, le législateur s'est soucié de limiter le budget destiné aux prestations de biologie clinique. Il a organisé un système de récupération des montants payés par l'I.N.A.M.I. au-delà de ce budget auprès des laboratoires de biologie clinique. Il se préoccupe maintenant de garantir les créances de l'I.N.A.M.I. sur les laboratoires et organise une forme particulière de saisie-arrêt conservatoire qui constitue une dérogation substantielle au droit commun des saisies. La Cour sanctionne cette disposition : « En substituant au droit commun des saisies, qui garantit dans tous les cas un contrôle juridictionnel, une mesure générale qui déroge à certains aspects de l'autorité de la chose jugée par les tribunaux et qui, sans qu'un contrôle juridictionnel effectif soit prévu, peut être appliquée à la demande du Service, le législateur a pris une mesure qui, de manière discriminatoire, porte atteinte au droit reconnu à toute personne de soumettre toute demande de paiement formulée par elle ou contre elle et toute saisie dont elle est l'objet à un contrôle judiciaire effectif » (222).

c) L'égalité des contribuables

Plusieurs arrêts sont relatifs à l'égalité des contribuables. Ils concernent la fiscalité directe ou indirecte. Certains concernent plus particulièrement les taxes d'environnement.

(220) Arrêt n° 32/95 du 4 avril 1995. Voy. sur cet arrêt, A. COPPENS, « De procestermijnen voor de Raad van State, gewikt en gewogen », *Alg. Jur. Tijds.*, 1994/1995, pp. 602-605.

(221) Arrêt n° 67/95 du 28 septembre 1995.

(222) Arrêt n° 80/95 du 14 décembre 1995.

Huit arrêts du 2 février 1995 concernent les écotaxes que le législateur fédéral a instaurées sur une série de produits nuisibles à l'environnement, afin de décourager leur utilisation et d'orienter les consommateurs vers des produits alternatifs moins polluants (223). Comme souvent en matière fiscale, la Cour reconnaît un large pouvoir d'appréciation au législateur. « Les écotaxes, qui tendent à modifier les habitudes de consommation en vue de protéger l'environnement, ont nécessairement pour conséquence de traiter différemment ceux qui font le commerce d'objets dont la disparition ou à tout le moins la raréfaction est poursuivie par le législateur ». La fonction dissuasive et éducatrice de l'écotaxe permet même de justifier une lourde taxe (224). Relèvent encore du pouvoir d'appréciation du législateur « le choix des produits soumis à écotaxe, la fixation du taux des écotaxes, la détermination des redevables qui en sont exonérés et la date d'entrée en vigueur » (225). La Cour se limite donc à vérifier si les distinctions ne sont pas manifestement arbitraires ou déraisonnables. Plusieurs éléments interviennent dans cette appréciation : le choix des produits, l'existence de produits de substitution, le taux de la taxe, les exonérations, les délais d'adaptation... Les écotaxes sur les appareils photographiques jetables, les pesticides et produits phytopharmaceutiques, les rasoirs jetables, les récipients en P.V.C. pour boissons et les piles sortent indemnes du contrôle de constitutionnalité. La Cour annule, en revanche, quelques mots dans les dispositions relatives à l'écotaxe sur les papiers et les cartons. Elle n'aperçoit pas, en effet, pour quelle raison les redevables qui impriment des magazines sont exonérés. Il en résulte un « privilège » au sens de l'article 172, alinéa 1^{er}, de la Constitution qui ne peut être tenu pour objectivement et raisonnablement justifié (226). La Cour admet en revanche une exonération pour les livres « parce que généralement ils ne sont pas jetés et que leur fonction culturelle est évidente ». Elle admet aussi que la presse quotidienne soit traitée plus favorablement en raison du rôle qu'elle joue dans une société démocratique et de la nécessité de maintenir le pluralisme dans la presse d'opinion. Dans deux arrêts, la Cour est amenée à combiner les articles 10

(223) Arrêts n° 3/95 à n° 10/95 du 2 février 1995. Voy. sur ces arrêts K. DEKETELAERE, « Naar een nieuw federaal fiscaal milieubeleid via de rechtspraak van het Arbitragehof inzake milieutaksen », in *Federale milieufiscaliteit* (ed. K. DEKETELAERE, I. PITTEVILS), Antwerpen, Kluwer, 1995, pp. 87-97 ; H.M. GILLIAMS, « Nationale milieutaksen en Europese interne markt », *Tijds. milieurecht*, 1995, pp. 246-251 ; J. HEYMAN, « Milieufiscaal optreden van de federale overheid versus gewestelijk milieubeleid. Kanttekeningen rond een aantal 'ecotaks-arresten' », *Tijds. milieurecht*, 1995, pp. 233-246 ; D. MISONNE, « La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en matière d'écotaxes », *Aménag.*, 1995, pp. 151-165 ; J. VAN NIEUWENHOVE, « De milieutaksen voor het Arbitragehof », *Alg. Jur. Tijds.*, 1994/1995, pp. 558-564 ; P. VAN ORSHOVEN, « De Belgische federale milieutaksen », in *Ecotax en andere financiële instrumenten in het milieurecht* (ed. J. SCHUURMAN, K. DEKETELAERE, P. VAN ORSHOVEN, J. BONGAERTS), Zwolle, Tjeenk Willink, 1995, pp. 67-103.

(224) Voy., en particulier, les arrêts n° 5/95 et n° 7/95 cités.

(225) Arrêt n° 7/95 cité.

(226) Arrêt n° 6/95 du 2 février 1995.

et 11 de la Constitution avec les articles 6, 30 et 95 du traité C.E. ainsi qu'avec des directives européennes (227). Elle refuse dans ces arrêts de poser une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes.

D'autres taxes d'environnement sont soumises au contrôle du juge constitutionnel (228). Elles sont prévues par un décret de la Région wallonne et atteignent les preneurs d'eau. Le décret distingue deux catégories d'eau, en fonction de leur potabilité. Il les soumet à des charges différentes, soit une contribution de prélèvement, soit une redevance, dont le produit reçoit lui aussi une affectation distincte. La Cour estime justifiée une telle différence de traitement et ne constate pas de disproportion dans le montant de la redevance ou de la contribution. Elle estime également justifié le fait que les consommateurs d'eau privés ne soient pas touchés.

Le décret de la Région wallonne est cependant annulé pour un autre motif. Il habilite le Gouvernement wallon à fixer le taux de la redevance et de la contribution de prélèvement ainsi que les prises d'eau qui en sont grevées. Or, la redevance et la contribution de prélèvement ne sont pas une rétribution — elles « ne constituent pas le paiement d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément » — mais un impôt. « Le fait que le produit de ces prélèvements soit affecté à des fonds créés au sein du budget de la Région wallonne en vue de la réalisation des objectifs décrits dans le décret ne permet pas de dénier à ces prélèvements la qualité d'impôt ». Les contribuables visés sont donc traités différemment des autres contribuables en ce qui concerne l'autorité habilitée à déterminer la base imposable et le montant de l'impôt. « Une telle différence de traitement n'est pas susceptible de trouver une justification, compte tenu de l'article 170 de la Constitution, puisque cette disposition garantit, sans exception, à tout citoyen qu'il ne sera pas soumis à un impôt sans que celui-ci ait été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue ». Pour le surplus, la Cour estime que les exonérations prévues par la Région wallonne sont justifiées.

La différence entre un impôt et une redevance apparaît dans un autre arrêt à propos des droits d'examen, d'expertise et de contrôle vétérinaires (229). Ces droits qui sont destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles et qui assurent le financement de l'Institut

(227) Arrêts n° 7/95 et n° 8/95 cités. Dans l'arrêt n° 10/95, elle refuse de prendre en compte une proposition de directive qui n'a pas de valeur juridique et qui, au moment de l'adoption de la loi attaquée subissait toujours de nombreuses modifications.

(228) Arrêt n° 64/95 du 13 septembre 1995. Voy. sur cet arrêt, N. DE SADELEER, « Les impôts, les redevances et les charges de prélèvement appliqués au captage de l'eau », *Aménag.*, 1996, pp. 15-17 ; M. MORIS, « Les redevances et contributions sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et potabilisables au regard du principe d'égalité et de non-discrimination », *J.L.M.B.*, 1996, pp. 825-829.

(229) Arrêt n° 87/95 du 21 décembre 1995.

d'expertise vétérinaire ne sont pas la contrepartie d'un service rendu aux entreprises de production et de commerce. Il s'agit donc d'un impôt, son montant ne doit pas être proportionné au coût du service. La Cour ne conteste pas au législateur le choix de financer l'Institut par des charges imposées aux redevables des droits plutôt que sur le budget de l'Etat. Elle admet aussi que ce législateur soumette à une obligation fiscale analogue les différents établissements par le truchement desquels des produits alimentaires sont mis à la disposition des consommateurs et qui sont dès lors soumis à contrôle.

Deux arrêts confirment la jurisprudence antérieure à propos de l'article 92, alinéa 2, du Code de la T.V.A. qui prive le contribuable, dans le cas où l'opposition à contrainte a été rejetée, de tout recours contre la décision du juge qui le condamne, à la demande de l'administration de la T.V.A., à un cautionnement, si le montant des sommes dues n'est pas consigné dans les deux mois de la demande notifiée par le fonctionnaire compétent. A la différence des arrêts antérieurs, la Cour est amenée à censurer pour partie la loi parce que le juge *a quo* lui soumet une interprétation de l'article selon laquelle le fonctionnaire a une compétence liée et non discrétionnaire. Le dispositif de l'arrêt est dès lors double, violation dans une interprétation, non-violation dans une autre (230).

Concernant la fiscalité directe, la Cour annule une loi en ce qu'elle prévoit que les intérêts d'origine belge visés à l'article 11, 1^{er} à 3^o et 7^o, du Code des impôts sur les revenus sont soumis à la cotisation spéciale sur les revenus mobiliers, tandis qu'en sont exemptés les revenus mobiliers d'origine étrangère visés à l'article 11, 4^o, dudit Code (231). « Le principe même de l'établissement d'une distinction entre les intérêts d'origine belge et étrangère n'a pas été discuté pendant les travaux préparatoires. Il est difficilement concevable que le législateur aurait voulu favoriser, sans en donner les motifs, les revenus d'intérêts d'origine étrangère. De même, on ne peut retenir l'argument selon lequel il serait difficile pour l'administration fiscale d'établir l'existence de revenus d'origine étrangère, la question de l'extranéité de ces revenus n'ayant jamais été soulevée en l'espèce par le législateur ».

La Cour n'aperçoit aucune justification à la différence de traitement entre les titulaires de revenus d'intérêts d'origine belge et les titulaires de

(230) Arrêts n° 44/95 du 6 juin 1995 et n° 75/95 du 9 novembre 1995. Voy. aussi L. VANDENBERGHE, « De consignatieverplichting in B.T.W.-geschillen. Noot onder Arbitragehof, nr. 44/95, 6 juni 1995, Hof van Beroep te Gent, 1 februari 1995, en Hof van Beroep te Brussel, 8 maart 1995 », *Alg. Jur. Tijds.*, 1994/1995, pp. 597-600. Voy. encore, sur la fiscalité indirecte, l'arrêt n° 71/95 du 9 novembre 1995.

(231) Arrêt n° 74/95 du 9 novembre 1995. Voy., sur cet arrêt, M. MORIS, « La cotisation spéciale sur les revenus mobiliers est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution », *J.D.F.*, 1995, pp. 340-359 ; A. ROMBOUTS et M. MORIS, « Hoe de ongrondwettig bevonden belasting terugvorderen ? », *T.R.V.*, 1996, pp. 37-54.

revenus d'intérêts d'origine étrangère. Est-il par ailleurs contraire aux règles d'égalité et de non-discrimination que des fonctionnaires internationaux qui ne bénéficient pas de l'exception de domicile fiscal et sont donc soumis en principe à l'impôt des personnes physiques en Belgique mais dont la rémunération est exonérée en vertu de conventions internationales puissent bénéficier du quotient conjugal lorsque leur conjoint perçoit des revenus soumis à l'impôt ? En particulier, ne faut-il pas comparer leur situation avec celle d'autres contribuables bénéficiant de revenus professionnels exonérés en vertu du droit interne ? Après avoir recherché les motifs — sociaux et culturels — de ces dernières exonérations, ainsi que leur portée, la Cour refuse d'opérer la comparaison demandée en raison de la différence fondamentale, par sa nature, son ampleur et sa portée, entre l'exonération sur la base d'une convention internationale et les autres exonérations. Ces deux catégories sont jugées non comparables au regard de la réglementation en cause (232).

d) L'égalité des pères, mères et enfants

Deux arrêts concernent le droit de la filiation.

Un arrêt du 28 novembre 1995 (233) se prononce sur une difficulté liée à la constitutionnalité de l'article 319, § 3, du Code civil. Lorsque la filiation paternelle d'un enfant né hors mariage est établie avant ou en même temps que sa filiation maternelle, l'enfant porte le nom de son père sauf s'il s'agit d'un enfant adultérin *a patre* (234). Si la filiation paternelle est établie après la filiation maternelle, l'enfant porte le nom de sa mère, sauf si les père et mère ensemble ou l'un d'eux, si l'autre est décédé, font une déclaration devant l'officier de l'état civil (235). Faut-il considérer que cette disposition établit une discrimination entre les enfants nés hors mariage ? La Cour ne l'estime pas. Elle prend en considération le double souci manifesté par le législateur : l'utilité sociale d'assurer au nom une certaine fixité et l'intérêt de celui qui le porte. « Il n'est pas déraisonnable de prévoir que, lorsque l'enfant porte le nom de sa mère parce que la filiation maternelle a été d'abord établie, la substitution à ce nom de celui du père n'est possible qu'à la condition que tant le père que la mère (...) fassent une déclaration à cet effet auprès de l'officier de l'état civil. Le législateur a pu partir du principe que les deux parents sont le mieux placés pour apprécier l'intérêt de l'enfant ».

(232) Arrêt n° 2/95 du 12 janvier 1995.

(233) Arrêt n° 79/95 du 28 novembre 1995. Voy. sur cet arrêt, F. APS, « Het Arbitragehof en het afstammingsrecht. Een beknopt overzicht. Enkele beschouwingen bij het arrest van 28 november 1995 », *R.W.*, 1995/1996, pp. 1305-1308.

(234) Art. 335 du Code civil.

(235) Art. 339, § 3, du Code civil.

Une autre difficulté s'est posée concernant cette fois les enfants adultérins *a matre*. Le tribunal de première instance de Mons est saisi d'une demande d'un père biologique en vue d'être autorisé à reconnaître un enfant dont la mère était mariée au moment de la naissance. Le juge constate que l'article 320 du Code civil n'autorise pas ce père à rapporter la preuve par toute voie de droit de la non-paternité du mari de la mère, contrairement à l'article 318 du Code civil. Il interroge la Cour d'arbitrage sur l'éventuelle discrimination entre enfants qui en résulterait. Le jugement date du 28 septembre 1994. Dans un arrêt du 12 juillet 1995 (236), la Cour constate qu'une loi postérieure au jugement, la loi du 27 décembre 1994, a modifié l'article 320 du Code civil et étendu les possibilités de reconnaissance. La Cour décide donc « compte tenu des dispositions de l'article 320 nouveau et des faits de l'espèce tels qu'ils ressortent du dossier » de demander au tribunal de décider, après avoir entendu les parties, si la réponse à la question est toujours indispensable pour rendre son jugement.

e) L'égalité en matière de sécurité sociale

Dans les différents secteurs de la sécurité sociale, la Cour est amenée à contrôler au regard des règles d'égalité et de non-discrimination des dispositions législatives qui cherchent, le plus souvent à contenir les dépenses. Elle admet que le législateur décide d'opérer des transferts financiers d'un secteur à l'autre, vu le lien qui unit ces secteurs (237).

Sauf en ce qu'elles portent atteinte au droit à un contrôle judiciaire effectif et à l'autorité de chose jugée (238), la Cour admet que le législateur prenne des mesures spécifiques à l'égard des laboratoires de biologie clinique, qui sont redevables envers l'I.N.A.M.I. de sommes importantes : il se justifie de garantir cet Institut contre le risque d'insolvabilité des laboratoires en apportant au droit commun des saisies des dérogations (239).

D'autres prestataires de soins sont atteints par les mesures législatives. Ainsi les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier se plaignent d'être soumis à l'obligation de tenir un registre de prestations. Est-il justifié de ne pas soumettre à la même obligation les praticiens de l'art de guérir ? Oui, estime la Cour en raison des différences quant à la nature des soins, à la compétence médicale, au statut et aux règles déontologiques. Ne faut-il pas atteindre de la même manière tous les auxiliaires paramédicaux ? Non, car une catégorie particulière regroupe les orthoptistes, les kinésithérapeutes, les infirmiers et les logopèdes qui soignent directement la personne et dont les prestations doivent, pour être remboursées par l'assurance mala-

(236) Arrêt n° 59/95 du 12 juillet 1995.

(237) Arrêt n° 29/95 du 4 avril 1995.

(238) Voy. *supra*.

(239) Arrêt n° 80/95 cité.

die-invalidité, généralement respecter une condition de durée minimale. Le législateur est-il tenu de les viser tous ? Il lui revient d'apprécier, en se fondant s'il y a lieu sur l'importance, l'évolution et l'incidence budgétaire des prestations dont il est constaté qu'elles ne sont pas accomplies conformément à la réglementation qui les régit, quelles prestations doivent être soumises à contrôle et à partir de quel moment. La Cour doit se limiter à vérifier si cette appréciation n'est pas manifestement erronée ou déraisonnable (240).

Le législateur peut-il traiter différemment des autres travailleurs, les chômeurs mis au travail par une agence locale pour l'emploi ? La Cour n'examine pas si cette différence de traitement est ou non justifiée. Elle estime, en effet, que les personnes sans emploi, qui bénéficient pour cette raison d'une allocation, ne sont pas comparables aux autres travailleurs qui effectuent un travail dans le cadre d'un contrat de travail et qui perçoivent à ce titre une rémunération (241).

Le secteur des pensions n'est pas épargné par les mesures d'économies. La Cour admet de telles restrictions. « Dès lors que (les pensions des travailleurs salariés) sont partiellement financées par des fonds publics, la charge qui pèse sur l'Etat doit pouvoir être modifiée lorsque la nécessité d'assainir les finances publiques l'exige ou lorsque le déficit de la sécurité sociale l'impose ». Le législateur ne peut cependant toucher certaines catégories de personnes mais épargner d'autres catégories comparables ou traiter de la même manière des catégories de personnes essentiellement différentes (242). Il peut imposer une retenue sur les pensions dans un souci de solidarité entre pensionnés et atteindre plus lourdement les pensions élevées, sans tenir compte de leur origine et de leur mode de calcul. Vu l'objectif poursuivi, la Cour n'entre pas dans une comparaison entre la situation des pensionnés et celle des agents ou des travailleurs actifs (243). Il ne peut en revanche limiter les pensions des travailleurs ayant une carrière professionnelle mixte, dans le souci de maîtriser les dépenses, mais déroger à cette règle pour certains mandataires communaux. Il peut, par ailleurs encourager l'adhésion d'administrations locales à de nouveaux régimes de pension qu'il instaure, dans un objectif de solidarité entre ces administrations, pour autant que les mesures prises soient en lien direct avec cet objectif (244).

Un arrêt déjà évoqué concerne l'octroi des prestations familiales garanties (245).

(240) Arrêt n° 70/95 du 17 octobre 1995.

(241) Arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995.

(242) Arrêt n° 1/95 du 12 janvier 1995.

(243) Arrêt n° 48/95 du 15 juin 1995.

(244) Arrêt n° 29/95 cité.

(245) Arrêt n° 83/95 du 14 décembre 1995.

f) L'égalité des travailleurs

La Cour confirme sa jurisprudence antérieure concernant l'exception à la règle du repos hebdomadaire pour les points de vente situés sur le domaine des autoroutes (246).

Interrogée sur les dispositions de la loi sur les pratiques de commerce relatives à la période d'attente avant le début des soldes, elle donne tort aux entreprises de vente par correspondance qui reprochaient au législateur de n'avoir pas dérogé à leur bénéfice aux interdictions d'annoncer et de suggérer des réductions de prix durant cette période d'attente. La Cour précise dans cet arrêt que l'objectif du législateur — « garantir l'égalité dans les possibilités de vente et protéger l'existence des petits commerçants, notamment en préservant des conditions de saine concurrence entre les différents types de vendeurs » — est justifié (247).

Un arrêt du 9 novembre 1995 traite de l'égalité entre établissements de crédit : la Cour est amenée à contrôler une nouvelle fois des dispositions législatives relatives à l'agrément et au contrôle des associations de crédit agréées par la Caisse nationale de crédit professionnel (248).

Un législateur décréteil peut-il décider de mettre fin à une activité économique, l'exploitation de gravières, dans le souci de préserver l'environnement ? Pas plus qu'il ne porte atteinte aux règles répartitrices de compétence, il ne méconnaît les règles d'égalité et de non-discrimination, pour autant que la zone concernée corresponde à la zone menacée. La Cour admet par ailleurs que le démantèlement soit progressif et que le législateur prenne en compte les sacrifices consentis par certains : « ceux qui exploitaient déjà des gravières ou qui avaient acquis un droit de propriété ou d'exploitation sur des terrains situés dans une zone d'exploitation sont, à des degrés divers, davantage affectés par la mesure jugée nécessaire » (249).

Une différence de traitement peut-elle se justifier objectivement pour l'édition des annuaires téléphoniques entre Belgacom, société anonyme de droit public chargée par la loi du service public de téléphonie, habilitée directement par la loi et les autres entreprises obligées d'obtenir une habilitation de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications ? Oui, estime la Cour puisque le service de téléphonie implique que les usagers disposent de la liste des abonnés ce qui contraint Belgacom à l'édition, alors que les autres entreprises n'ont jamais une telle obligation et puisque Belgacom dispose des données nécessaires, les autres entreprises devant nécessairement négocier avec Belgacom les conditions auxquelles ces données leur seront cédées, sous le contrôle d'une autorité indépendante char-

(246) Arrêt n° 52/95 du 22 juin 1995.

(247) Arrêt n° 20/95 du 2 mars 1995.

(248) Arrêt n° 71/95 du 9 novembre 1995.

(249) Arrêt n° 35/95 du 25 avril 1995.

gée aussi de vérifier si l'entreprise présente les garanties requises pour éditer les annuaires dans le respect des conditions fixées par le Roi (250).

Le législateur est-il tenu lorsqu'il prend des mesures de modération des salaires de prévoir des mesures identiques de modération des loyers ? Non, estime la Cour, car les objectifs poursuivis diffèrent. Dans le premier cas, il entend restaurer la compétitivité des entreprises ; dans le second, il agit dans un souci d'équité et de justice sociale qui ne doit pas aboutir à une modération identique mais équivalente des autres revenus « qui peut en outre être modalisée en fonction des niveaux de revenus ». La Cour refuse d'apprécier un tel choix, pour autant que la différence de traitement entre les titulaires de revenus du travail et ceux de revenus immobiliers soit raisonnablement justifiée au regard des deux objectifs rappelés. Dans cet examen, la Cour met l'accent sur la spécificité des législations — « les facteurs objectifs propres » — et se contente d'un parallélisme de mesures. La Cour examine encore dans cet arrêt s'il se justifie d'exempter les loyers des habitations sociales de la modération générale (251).

g) L'égalité des magistrats et des titulaires de fonctions judiciaires

Est-il contraire à l'égalité de prévoir des règles spécifiques pour la présentation des candidats à une fonction de conseiller à la Cour d'appel de Bruxelles ? Une réponse négative s'impose, en raison de la composition particulière de cette Cour qui comprend 25 conseillers francophones et 24 néerlandophones. Il se justifie donc que le législateur fédéral prévoie une règle de majorité différente — 26 voix — pour les présentations faites par cette Cour : il a voulu éviter qu'un candidat soit présenté uniquement par des conseillers ayant obtenu leur diplôme dans la même langue que lui. C'est aussi une garantie d'objectivité (252).

h) L'égalité des militaires

Un arrêt du 14 décembre 1995 concerne le statut des militaires. Le contrôle de la Cour s'opère au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec des droits et libertés (253) ou avec l'article 182 de la Constitution qui réserve au législateur le soin de régler le mode de recrutement de l'armée ainsi que l'avancement, les droits et les obligations des

(250) Arrêt n° 37/95 du 25 avril 1995. Voy. sur cet arrêt, C. DE TERWANGNE et Y. POULLET, « Les annuaires téléphoniques au carrefour de droits. Quelques réflexions à l'occasion de cinq décisions récentes », *J.T.*, 1996, pp. 425-436 ; P. VAN EECCKE, « De afwijkende behandeling van Belgacom bij de uitgave en verdeling van telefoongidsen in strijd met het gelijkheidsbeginsel ? », *Alg. Jur. Tijds.*, 1995/1996, pp. 40-43.

(251) Arrêt n° 49/95 du 15 juin 1995. Voy. sur cet arrêt, B. HUBEAU, « De huurprijsmatiging en het gelijkheidsbeginsel », *R.W.*, 1995/1996, pp. 845-848.

(252) Arrêt n° 17/95 du 16 février 1995.

(253) Voy. *infra*.

militaires. La Cour déduit de cette disposition que le législateur ne peut déléguer cette compétence au Roi. Elle soulève un moyen d'office pris d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 182 et décide de rouvrir les débats à ce sujet (254).

i) L'égalité des administrés

Deux arrêts du 6 juin 1995 concernent des décrets flamands en matière d'aménagement du territoire.

Le premier arrêt concerne l'abrogation de la règle du comblement qui permettait l'octroi de permis de bâtir et de lotir, en dérogation au plan de secteur, de manière exceptionnelle et moyennant le respect de conditions très précises. La Cour admet ce changement de politique justifié par l'intérêt général, à savoir la protection des espaces ouverts subsistant en Région flamande. Elle admet aussi que ce changement intervienne avec effet immédiat, sans affecter aucun droit acquis. Elle précise encore que, même si les dérogations ont été abondamment consenties, l'application de la règle de comblement ne constituait nullement un automatisme, de sorte que « la politique menée par l'autorité octroyant les permis ne pouvait donc pas être considérée comme étant à ce point immuable et prévisible que les justiciables pouvaient fonder sur elle des attentes légitimes quant à l'application de la règle du comblement. Par conséquent, les requérants ne peuvent pas prétendre que, par l'abrogation de la règle du comblement, le législateur décrétoit aurait trompé leurs attentes légitimes. Le simple fait qu'une nouvelle disposition puisse déjouer les projets de ceux qui se sont basés sur la situation antérieure ne viole pas en soi le principe d'égalité » (255). Dans ce même arrêt, la Cour est amenée à examiner la constitutionnalité d'un second décret qui maintient l'objectif premier mais édicte un régime transitoire pour des raisons sociales qui consiste à remédier aux conséquences pécuniaires excessives qu'entraîne, pour certains candidats bâtisseurs, l'abrogation subite de la règle de comblement. Elle admet que cette nouvelle exception ne soit possible que pour les demandes de permis de bâtir et pas pour les demandes de permis de lotir.

Dans un arrêt ultérieur, la Cour est amenée à comparer la situation de ceux qui sont lésés par l'abrogation de la règle de comblement et celle des personnes qui sont lésées par le décret du 14 juillet 1993 relatif aux dunes. Elle admet que le législateur ait prévu uniquement pour les seconds une

(254) Arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995.

(255) Arrêt n° 40/95 du 6 juin 1995. Voy. sur cet arrêt, R. VEKEMAN, « De afschaffing van de opvullingsregel », *Tijds. milieurecht*, 1995, pp. 392-395.

indemnisation car le décret porte, lui, atteinte aux attentes légitimes des propriétaires concernés (256).

Le second arrêt concerne des décrets flamands portant des mesures de protection des dunes (257).

C. — *Les autres droits et libertés*

De plus en plus souvent, la Cour associe, pour les combiner, les règles d'égalité et de non-discrimination ou les libertés de l'enseignement avec d'autres droits et libertés. L'on rassemble ici quelques observations sur ces droits et libertés.

1. *La liberté individuelle*

La liberté individuelle des militaires peut faire l'objet de limitations en raison des missions d'intérêt général qui sont confiées à l'armée, pour autant que ces atteintes ne soient pas excessives. La Cour ne censure pas des mesures qui, pour une durée qui n'apparaît pas disproportionnée, astreignent à un service actif le militaire qui a reçu une formation gratuite et qui a touché une solde tout au long de celle-ci. Elle ne censure pas non plus les mesures qui imposent à des militaires de servir dans le cadre de réserve après la cessation du service actif. Elle annule, en revanche, des mesures qui astreignent des candidats officiers ou sous-officiers, qui ont perdu cette qualité en raison d'une appréciation portée sur leurs qualités à servir dans le grade pour lequel ils s'étaient engagés, à servir en qualité de « volontaire court terme ». On n'aperçoit pas, en effet, le lien entre une telle mesure et l'objectif qui serait de mettre la formation acquise au service de l'armée. Par ailleurs, la Cour prend en compte le fait que les intéressés ne pouvaient légitimement prévoir de telles mesures (258).

2. *La liberté d'association*

Des mesures conservatoires raisonnablement justifiées et susceptibles de faire l'objet d'un contrôle judiciaire n'apportent aucune restriction à la liberté d'association des personnes qui exploitent un laboratoire de biologie clinique (259).

(256) Arrêt n° 56/95 du 12 juillet 1995. Voy. aussi la note de J. VERKEST, *Tijds. ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 1996, p. 37.

(257) Arrêt n° 41/95 du 6 juin 1995. Voy. sur cet arrêt, P.-J. DEFOORT, « Het duinendecreet : een 'vlugge en doeltreffende' en nu ook geoorloofde natuurbescherming », *Tijds. milieurecht*, 1995, p. 399 ; P. FLAMEY, E. EMPEREUR, « Het duinendecreet of de betonning van de duinenbescherming », *R.W.*, 1994/1995, pp. 377-388 et les controverses à ce sujet, *R.W.*, 1994/1995, p. 1281 et *R.W.*, 1995/1996, p. 339. Voy. aussi les arrêts n° 56/95 du 12 juillet 1995 et n° 86/95 du 21 décembre 1995.

(258) Arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995.

(259) Arrêt n° 80/95 du 14 décembre 1995.

3. *Le droit à un juge et aux garanties juridictionnelles* (260)

Le droit d'accès à un juge est fréquemment invoqué. Il l'est, en particulier, à l'encontre de lois ou de décrets qui entendent opérer avec effet rétroactif. La Cour d'arbitrage ne condamne pas automatiquement de telles normes. Elle recherche plutôt les justifications qui peuvent être données à cette manière de procéder. Elle tient compte par exemple de la réforme globale de l'enseignement qui est en cours en Communauté flamande pour accepter une rétroactivité qui — si elle est de nature à affecter la sécurité juridique — peut, cependant « se justifier par des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public ».

L'intervention des juges ne risque-t-elle pas de s'en trouver court-circuitée ? Des interférences peuvent sans doute se produire entre les procédures législatives et les procédures juridictionnelles. Ce n'est que « dans l'hypothèse où la rétroactivité aurait pour objectif unique ou principal d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, sans que des circonstances exceptionnelles puissent raisonnablement justifier cette intervention », que le procédé peut paraître condamnable. Les citoyens sont, en effet, ainsi privés de manière discriminatoire des garanties juridictionnelles qui sont offertes à tous les citoyens (261).

Les exigences du bon fonctionnement des services publics peuvent également justifier la réfection d'un acte annulé ou entrepris devant le Conseil d'Etat par une intervention du législateur qui entendra de la sorte restaurer les principes de conformité au droit. « L'annulation d'une mesure administrative — et l'autorité de chose jugée qui s'attache à cette décision d'annulation — ne signifie pas que la matière réglée par cette mesure ne puisse pas l'être à nouveau ». Elle ne fait pas naître non plus au profit des citoyens le droit intangible à être dispensés à jamais du paiement de droits illégalement perçus « alors mêmes que ceux-ci seraient fondés sur un acte nouveau dont la validité serait établie » (262). Le législateur peut, en particulier, prévoir la procédure de ratification d'actes administratifs aux fins de contrôler l'exercice de pouvoirs particuliers qu'il confère au gouvernement dans une matière qu'il est en droit de régler lui-même. Si l'objectif qu'il poursuit justifie une telle procédure et si la mesure ne s'inspire pas de la volonté délibérée de priver les personnes concernées d'une garantie juridictionnelle qui est

(260) Voy. aussi, sur ce thème, *supra* : L'égalité des justiciables.

(261) Arrêt n° 30/95 du 4 avril 1995. Voy. sur cet arrêt, P. POPELIER, « *Legislatieve 'validatie' en de bevoegdheid van de decreetgever : een kwestie van wetgevingstechniek ?* », *R.W.*, 1995/1996, pp. 178-180.

(262) Arrêt n° 87/95 du 21 décembre 1995. Voy. aussi, à ce sujet, l'arrêt n° 81/95 cité.

offerte à tous les citoyens, on ne saurait considérer qu'il y a en l'occurrence rupture de la règle d'égalité (263).

Le législateur ne peut, en revanche, décider — sans porter atteinte aux droits reconnus à une personne de soumettre toute demande de paiement et toute saisie à un contrôle judiciaire — qu'une autorité administrative pourra prendre à son égard une mesure générale qui déroge à certains aspects de l'autorité de la chose jugée et qui n'est pas elle-même soumise à un contrôle juridictionnel effectif (264).

Le législateur n'est pas non plus tenu de maintenir un recours administratif spécifique lorsqu'il veut confier en toute légalité à une autorité le soin d'examiner toutes les demandes de permis de bâtir et ce, dans un délai rapide et qu'il ne porte pas ainsi atteinte aux droits du demandeur d'introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat (265).

Les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantissent aux propriétaires le droit d'accès à un juge indépendant et impartial pour statuer sur la légalité de l'arrêté d'expropriation. Ils n'empêchent pas que la juridiction qui a été saisie doive décliner sa compétence au bénéfice d'une autre juridiction qui a été, elle, saisie par l'expropriant si elle répond, elle aussi, aux exigences de l'article 6 et si elle exerce un contrôle de légalité équivalent. Les articles 13 et 160 de la Constitution ne sont pas davantage méconnus par ces règles de procédure (266). La Cour précise, une nouvelle fois, qu'il n'existe point de principe général de droit assurant un double degré de juridiction. Le législateur qui prévoit la possibilité d'un appel ne peut cependant imposer des exigences discriminatoires de recevabilité (267).

4. *Les droits politiques*

La loi établit une différence de traitement entre les candidats à une élection communale. Les uns se présentent avec d'autres sur une liste. A côté de leur nom et prénoms figure une case de vote. D'autres se présentent isolément ; la liste est alors surmontée d'une case mais cette mention ne figure pas à côté des nom et prénoms du candidat isolé. Cette différence de présentation repose sur un critère objectif. Elle est raisonnablement justifiée. « Il n'apparaît pas qu'elle cause un préjudice au candidat qui se présente en tant que candidat isolé sur une liste » (268).

(263) Arrêt n° 41/95 du 6 juin 1995.

(264) Arrêt n° 80/95 cité. Voy. aussi *supra*.

(265) Arrêt n° 40/95 du 6 juin 1995.

(266) Arrêts n° 51/95 du 22 juin 1995 et n° 66/95 du 28 septembre 1995.

(267) Arrêts n° 44/95 du 6 juin 1995 et n° 75/95 du 9 novembre 1995.

(268) Arrêt n° 28/95 du 21 mars 1995.

5. *Le droit de propriété*

« Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation ». Une restriction, telle l'abrogation de la règle de comblement à l'occasion de l'octroi d'un permis de bâtir ou de lotir, ne peut être considérée comme une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution ou de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (269).

De telles dispositions préservent, en matière d'expropriation, le droit de propriété. Les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne sont applicables à la protection de ce droit (270).

Une mesure conservatoire raisonnablement justifiée et susceptible d'un contrôle judiciaire, ne crée pas par elle-même l'expropriation (271).

6. *Les droits économiques*

La Cour rappelle, une nouvelle fois, que la liberté de commerce et d'industrie ne peut être considérée comme une liberté illimitée. La loi peut régler l'activité économique des personnes et des entreprises. Cette liberté, lorsqu'elle est combinée avec les règles d'égalité et de non-discrimination, n'est donc pas méconnue par une loi qui instaure une écotaxe sur certains pesticides et produits phytopharmaceutiques, sur le papier journal ou sur les récipients pour boissons, pour autant que les charges imposées ne soient pas disproportionnées.

Le contrôle de la proportionnalité est assuré par la Cour qui prend à cet effet en compte les délais d'adaptation et les exonérations qu'a prévus le législateur (272).

Dans deux arrêts relatifs aux écotaxes, la Cour d'arbitrage fait en outre application du principe de libre circulation des marchandises tel qu'il est consacré par le traité C.E.E. L'article 30 du traité est écarté parce que les entraves au commerce, notamment fiscales, sont visées à l'article 95 du traité. Cette disposition n'interdit pas que, pour des motifs d'environnement, une taxe soit prélevée sur le P.V.C. Cette taxe n'apparaît en rien comme une mesure de protection des industries belges (273).

On admet quand même que le système de consigne qui permet une exonération de l'écotaxe sur les piles tombe dans le champ d'application de

(269) Arrêt n° 40/95 du 6 juin 1995. Sur la règle de comblement, voy. *supra*. Voy. aussi l'arrêt n° 56/95 du 12 juillet 1995.

(270) Arrêts n° 51/95 du 22 juin 1995 et n° 66/95 du 28 septembre 1995.

(271) Arrêt n° 80/95 du 14 décembre 1995.

(272) Arrêts n° 4/95, n° 6/95 et n° 7/95 du 2 février 1995.

(273) Arrêt n° 7/95 cité.

l'article 30 du traité. Cette disposition n'en est pas pour autant méconnue. « Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice qu'en l'absence d'une réglementation commune de la commercialisation des produits dont il s'agit, les obstacles à leur libre circulation intra-communautaire, résultant de réglementations nationales doivent être acceptés dans la mesure où une telle réglementation nationale, indistinctement applicable aux revenus nationaux et aux produits importés, peut être justifiée comme étant nécessaire pour satisfaire à des exigences impératives en matière de protection de l'environnement » (274).

Le principe d'égalité de non-discrimination, combiné avec les dispositions du droit communautaire et notamment les articles 3, littéra *f*, 86 et 90 du traité C.E., « n'interdit pas que les services non réservés des télécommunications publiques puissent être exploités par une entreprise publique, pour autant qu'aucun obstacle légal ne s'oppose à ce que d'autres entreprises puissent entrer en concurrence avec elle pour la conquête du marché » (275).

Des mesures conservatoires raisonnablement justifiées et susceptibles d'un contrôle judiciaire n'entravent pas de manière excessive la liberté de commerce et d'industrie des personnes qui exploitent un laboratoire de biologie clinique visé par ces mesures (276).

7. *Les libertés des travailleurs*

Le législateur ne porte pas atteinte au droit au travail lorsqu'il prend des mesures d'accompagnement dans le cadre de la réglementation du chômage pour autant que ces mesures n'empêchent aucunement la remise au travail des chômeurs. La Cour n'examine dès lors pas si un effet direct a été attribué ou non à l'article 23 de la Constitution (277).

Ne constituent pas des travaux forcés ou obligatoires, au sens de l'article 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des services de caractère militaire, qu'il s'agisse d'engagement volontaire ou de service obligatoire. La liberté du travail que garantissent l'article 23 de la Constitution et les traités internationaux n'interdit pas non plus que des contraintes soient imposées à ceux qui ont choisi la carrière militaire, pour autant que les mesures critiquées reposent sur des critères admissibles, servent des intérêts d'objectif général

(274) Arrêt n° 8/95 du 2 février 1995.

(275) Arrêt n° 37/95 du 25 avril 1995.

(276) Arrêt n° 80/95 cité.

(277) Arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995. Voy., à ce propos, J. CLEMENT et M. VAN DE PUTTE, « Het Arbitragehof en de economische, sociale en culturele grondrechten », *Alg. Jur. Tijds.*, 1995/1996, pp. 199-200.

et ne soient pas disproportionnées aux objectifs (278). Ni la liberté constitutionnelle, ni l'article 48 du traité C.E. qui garantit la libre circulation des travailleurs ne confèrent un droit absolu de répondre à une offre d'emploi émanant du secteur privé, en méconnaissance des obligations découlant d'un engagement professionnel antérieur (279).

III. — LE CONTENTIEUX DES COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET FÉDÉRÉES

Plusieurs questions générales sont étudiées. Elles touchent aux principes même de la répartition des pouvoirs au sein de l'Etat fédéral. Des questions plus particulières — elles ont trait aux compétences et aux moyens respectifs de l'Etat, des communautés et des régions — sont également examinées.

A. — *La répartition des pouvoirs*

1. *L'attribution des pouvoirs*

Comme il se doit, la Constitution établit les règles de répartition des pouvoirs entre l'Etat fédéral et les collectivités fédérées. Des lois — spéciales et ordinaires — prolongent sur ce terrain l'œuvre constitutionnelle. Dans le domaine des compétences exclusives (280) qui lui revient, chaque collectivité dispose d'une autonomie qui lui permet de mener une politique distincte. Cette situation n'est pas en soi discriminatoire. En effet, l'« autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires des règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution » (281).

Les accords de coopération que les collectivités politiques sont habilitées à passer entre elles corrigent, cependant, sur des points importants ces modes d'attribution des pouvoirs. La Cour s'est exprimée en 1994 sur la validité de tels accords (282). Elle ne peut s'empêcher de s'interroger en 1995 sur l'utilité de ces instruments juridiques. C'est pour affirmer aussitôt qu'ils sont en mesure de préserver l'autonomie des collectivités fédérées.

(278) Concernant le contrôle des mesures opéré par la Cour, on peut se reporter à ce qui a été dit sur la liberté individuelle, la Cour ayant examiné ensemble les griefs tirés de la méconnaissance de ces deux libertés.

(279) Arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995.

(280) Arrêt n° 41/95 du 6 juin 1995.

(281) Arrêts n° 35/95 du 25 avril 1995 et n° 36/95 du 25 avril 1995.

(282) F. DELPÉRÉE et A. RASSON-ROLAND, « La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en 1994 », *R.B.D.C.*, 1995, p. 225.

Un exemple illustre le propos. On le montrera. Les autorités fédérales peuvent lever des écotaxes. Elles ne sauraient, par la même occasion, porter atteinte aux compétences environnementales des régions. La Cour d'arbitrage trouve, dans un accord de coopération du 30 avril 1993, la preuve que les compétences régionales n'ont pas été écornées. Les trois régions y précisent, en effet, la destination qu'elles comptent donner aux produits des écotaxes. Elles assurent également la coordination de leurs politiques en matière d'environnement (283).

Hormis les accords de coopération, d'autres limitations peuvent affecter les attributions qui sont reconnues aux collectivités fédérées. Celles-ci doivent, en effet, prendre en compte la théorie des matières réservées. Des attributions sont conférées aux communautés et aux régions (284). Celles-ci ont, en principe, « toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées » (285). Mais comment ne pas avoir égard, dans l'exercice de la fonction normative, aux matières que la Constitution réserve à l'intervention du législateur fédéral ? L'article 141 de la Constitution réserve, par exemple, au législateur fédéral « la compétence exclusive de prendre une loi tendant à prévenir les conflits entre les normes de valeur législative » (286) ; les dispositions qui instituent la section de législation du Conseil d'Etat sont prises en application de cet article de la Constitution.

Il faut préciser encore que les compétences attribuées aux collectivités fédérées le sont « sans préjudice de leur recours, le cas échéant, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988 », soit à ce qu'il est convenu d'appeler les compétences implicites (287).

2. *L'exercice des pouvoirs*

La Constitution permet, on le sait, à la Communauté française de transférer une part de ses attributions à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Dans les matières transférées, la Commission communautaire est amenée à exercer des compétences décrétales — qui ne se confondent pas avec celles qu'elle exerce sur la base de l'article 136 de la Constitution (288) —. Ces décrets sont justiciables de la Cour d'arbitrage.

(283) Arrêts n° 4/95 et n° 6/95 à n° 10/95 du 2 février 1995. Voy. aussi les commentaires sur ces arrêts cités *supra*.

(284) Comme le relève l'arrêt n° 73/95 du 9 novembre 1995, une « liste de compétences » est dressée à cet effet, soit par la Constitution, soit par une loi spéciale.

(285) Arrêt n° 36/95 du 25 avril 1995.

(286) Arrêt n° 73/95 cité.

(287) Arrêt n° 86/95 du 21 décembre 1995. Voy. par ailleurs, sur les compétences accessoires des communautés et des régions en matière d'expropriation, l'arrêt n° 38/95 du 16 mai 1995 et la note de A. COPPENS, *Alg. Jur. Tijds.*, 1995/1996, pp. 123-124.

(288) Arrêt n° 31/95 du 4 avril 1995. Voy. sur cet arrêt, S. DEPRÉ, « A propos de la compétence décrétales de la Commission communautaire française », *J.L.M.B.*, 1995, pp. 1274-1280.

Il n'y a pas lieu pour le législateur spécial de régler la manière dont cette compétence décrétable sera exercée (289). Pour la même raison, il faut considérer que la Commission communautaire française peut être partie aux procédures engagées devant la Cour. Dès l'instant où elle exerce, à l'entremise de ces autorités, une « véritable fonction législative », il y a lieu de lui appliquer « par analogie » les règles inscrites dans la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage (290).

Pour exercer les compétences qui leur sont attribuées ou transférées, les communautés et les régions peuvent recourir à diverses techniques. Soit elles exercent elles-mêmes ces responsabilités. Soit elles créent et organisent une autorité publique et lui confient tout ou partie de ces mêmes responsabilités. Soit encore elles chargent des collectivités locales de l'exécution de missions particulières. Ces différentes techniques peuvent être mises en œuvre concurremment.

La communauté, la région, la commission communautaire française ou la commission communautaire commune peut créer un établissement ou une entreprise (291). Elle peut établir le statut de son personnel dans le respect des principes généraux de la fonction publique (292).

Ces mêmes collectivités peuvent également confier à des sociétés commerciales « une mission de service public » et les soumettre, pour cette mission, à son contrôle. Elles peuvent notamment leur imposer des contraintes qui se justifient par le souci de créer une solidarité entre ces sociétés, et cela en vue de poursuivre une politique de logement social (293).

B. — *Les compétences de l'Etat, des communautés et des régions*

1. *Les compétences de l'Etat*

Certaines matières sont réservées par la Constitution au législateur fédéral. Il en va ainsi de l'armée (294), de la justice (295), des finances (296) et des pouvoirs locaux (297).

(289) Arrêts n° 31/95 cité, n° 45/95 du 6 juin 1995.

(290) Arrêt n° 72/95 du 9 novembre 1995.

(291) Arrêt n° 58/95. L'Office régional bruxellois de l'emploi et l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle « exercent dans l'intérêt général les missions de service public que leur confient les pouvoirs publics régionaux auxquels ils ressortissent ».

(292) Arrêts n° 31/95 du 4 avril 1995, n° 45/95 du 6 juin 1995.

(293) Arrêt n° 36/95 du 25 avril 1995.

(294) Arrêt n° 81/95 cité.

(295) Arrêt n° 11/95 du 7 février 1995 (*a contrario*), à propos des juridictions administratives.

(296) *Infra*, *Les moyens de l'Etat, des communautés et des régions*.

(297) Arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995.

D'autres matières reviennent à l'Etat, sans pour autant qu'une réserve de compétence ne soit inscrite au profit du même législateur dans la Constitution. A la faveur de l'arrêt du 6 juin 1995, il est rappelé incidemment qu'une matière qui ne fait pas l'objet d'une « attribution expresse » à la communauté ou à la région « reste », au titre des compétences résiduelles, de la compétence de l'Etat fédéral (298).

D'autres matières encore sont prises en charge par les autorités fédérales, mais c'est à titre d'exceptions — souvent très importantes — aux compétences que la Constitution ou les lois de réformes institutionnelles reconnaissent aux communautés et aux régions. Comment ignorer, par exemple, les réserves de compétence fédérale qui sont introduites, au titre de l'économie, à l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié sur ce point le 8 août 1988 ?

Cette disposition traduit « la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré ». Cette volonté doit être prise en considération lorsque le législateur régional entend protéger l'environnement qui est menacé, par exemple, par l'exploitation de gisements de gravier.

Malgré les termes qu'utilise la loi spéciale de réformes institutionnelles, « la liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue » (299). Des limitations peuvent lui être apportées tant par les autorités fédérales que par les autorités régionales. Celles-ci ne violeraient pareille liberté que si elles la limitaient « sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était totalement disproportionnée avec le but poursuivi ou portait atteinte à ce principe de manière telle que l'union économique soit compromise » (300).

La Cour d'arbitrage développe le même raisonnement à propos de la politique des prix et des revenus. Il s'agit évidemment d'une matière réservée par la loi spéciale au législateur national. La compétence fédérale doit, cependant, se combiner avec les compétences communautaires en matière d'enseignement. D'une part, le législateur fédéral ne peut ignorer la compétence du législateur décentralisé pour fixer le statut pécuniaire des enseignants. D'autre part, le législateur décentralisé ne peut faire abstraction de la compétence du législateur fédéral de prendre des mesures générales de modération des salaires, même si celles-ci doivent affecter les rémunérations des enseignants (301).

(298) Arrêt n° 47/95 du 6 juin 1995.

(299) Arrêt n° 35/95 du 25 avril 1995. Voy. sur cet arrêt, Ch. LAMBERT, « Het arrest van het Arbitragehof inzake het Grinddecreet doorgrond », *Tijds. milieurecht*, 1995, pp. 481-483.

(300) Arrêt n° 35/95 cité.

(301) Arrêt n° 21/95 du 2 mars 1995.

Le législateur fédéral demeure également « compétent pour la sécurité sociale, laquelle comprend la réglementation du chômage ». La proportionnalité constitue, cependant, « un élément de la compétence » qui est ici reconnue au législateur fédéral. En réglementant le chômage, et notamment en instaurant le régime des agences locales pour l'emploi, le législateur fédéral ne peut « porter atteinte de manière disproportionnée à la compétence des régions en matière de remise au travail des chômeurs » (302).

2. *Les compétences de la communauté*

Dès l'origine, la communauté est investie de responsabilités dans le domaine des *matières culturelles*. Elle peut aussi régler *l'emploi des langues*. Et ce dans « trois matières » qu'énumère l'article 129, § 1^{er}, de la Constitution, notamment les relations sociales entre les employeurs et leur personnel (303).

Les modifications qui sont apportées au décret flamand du 19 juillet 1973 — communément appelé « décret de septembre » — rallument la discussion sur la portée exacte de cette disposition. Les offres d'emploi et les entretiens préalables à l'embauche d'un travailleur peuvent-ils tomber sous le coup d'une telle législation ? L'employeur peut-il exiger à cette occasion que le candidat connaisse plusieurs langues ? Peut-il vérifier ces aptitudes linguistiques à l'occasion de la procédure de sélection ?

Dans la mesure où l'offre d'emploi « s'adresse à un nombre indéterminé de personnes », elle ne crée pas de « lien individualisé entre l'auteur de l'offre et les personnes qui pourraient y répondre ». Elle ne peut donc être comprise dans la notion plus individualisée des relations entre l'employeur et son personnel (304).

L'entretien d'embauche met, au contraire, en présence un employeur potentiel et une personne déterminée. Il permet, dans le meilleur des cas, de préciser les éléments essentiels de la relation de travail qui peut s'instaurer. A ce titre, il peut entrer dans la catégorie des « relations sociales » et le décret peut régler ses aspects linguistiques (305). Mais, ce faisant, le décret n'établit-il pas un raccourci entre les conditions dans lesquelles l'examen d'embauche doit être réalisé et les aptitudes qu'il doit révéler ?

A partir de 1988, la communauté est appelée à intervenir dans le domaine de *l'enseignement*. Elle ne peut, cependant, à ce titre régler une matière connexe qui est celle de l'accès à la profession, même si ce dernier

(302) Arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995.

(303) Arrêt n° 72/95 du 9 novembre 1995. Voy. sur cet arrêt, M. DE VOS, « Taalgebruik bij werving en selectie : terug naar af », *R. W.*, 1995/1996, pp. 1257-1262 et C. HOREVOETS, « L'emploi des langues en matière sociale... », *op. cit.*

(304) Arrêt n° 72/95 cité.

(305) Arrêt n° 72/95 cité.

est subordonné à la réussite d'un examen. Une chose est de prescrire des règles en matière d'enseignement en précisant que celui-ci est le préalable à un examen d'accès à la profession. Une autre est de régler l'accès à la profession sans référence aucune à cet enseignement préalable (306).

La communauté est également investie, depuis 1980, de compétences dans ce qu'il est convenu d'appeler les *matières personnalisables*. Figure notamment dans cette liste la politique de dispensation des soins. On ne saurait y assimiler une autre matière, à savoir l'aide médicale urgente. L'on comprend l'insistance du législateur à conserver cette matière dans le domaine des compétences fédérales. Elle implique la mise en œuvre d'un « dispositif technique dont l'efficacité exige qu'il soit uniforme » (307).

3. Les compétences de la région

La région est investie de responsabilités importantes pour ce qui est de l'organisation du *cadre de vie régional*. A ce titre, elle règle notamment l'aménagement du territoire (308), la conservation de la nature, la rénovation rurale, le logement (309) et l'environnement (310).

La mise en œuvre de telles politiques peut entraîner des « limitations au droit de propriété ». La région peut prescrire, par exemple, des interdictions de bâtir aux fins de protéger une zone de dunes maritimes et, en ordre secondaire, la zone agricole limitrophe. Il ne s'agit pas, à proprement parler, de réaliser une expropriation. Les procédures prescrites à l'article 16 de la Constitution ne sont donc pas d'application (311).

La région peut également instaurer un système de permis. Elle peut établir les règles qui président à leur délivrance. Elle peut notamment prescrire la réalisation d'une étude préalable des incidences sur l'environnement. Elle ne saurait, par contre, imposer des obligations qui sont relatives à la protection contre les radiations ionisantes. Cette matière est, en effet, de com-

(306) Arrêt n° 88/95 du 21 décembre 1995.

(307) Arrêts n° 47/95 du 6 juin 1995, n° 63/95 du 2 juillet 1995.

(308) Voy. l'arrêt n° 86/95 cité et la note de J. VERKEST, « Naar het einde van de betwistingen over de tegenstelbaarheid van de gewestplannen ? », *Tijds. ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 1996, pp. 58-59.

(309) Arrêt n° 36/95 du 25 avril 1995 (« La loi spéciale du 8 août 1980... a transféré aux régions l'ensemble de la matière du logement ») et (« Compétente pour confier aux sociétés immobilières de service public une mission d'intérêt régional et pour subsidier ces sociétés à cette fin, la Région de Bruxelles-Capitale est également compétente pour imposer à ces sociétés une condition à l'octroi des subsides, à savoir l'affectation au mécanisme de solidarité horizontale du produit des bonis sociaux qu'elles dégagent »).

(310) Voy. également *Les moyens de l'Etat, des communautés et des régions*.

(311) Arrêt n° 41/95 du 6 juin 1995.

pétence exclusive de l'Etat fédéral (312). Ce dernier doit pouvoir exercer, dans le domaine nucléaire, des compétences de gestion ou de contrôle (313).

L'observation a le mérite de montrer que « l'autorité fédérale conserve une compétence étendue dans la matière de l'énergie » (314). Cette compétence n'est pas discutée. Il n'en reste pas moins que, « dans la conduite de cette politique, l'Etat est, par la force des choses, soumis aux prescriptions et obligations établies par les régions » sur la base d'autres compétences inscrites dans la loi spéciale, par exemple celles qui ont trait à l'urbanisme, l'aménagement du territoire ou l'environnement. Une région peut notamment soumettre l'exploitation d'installations pour la génération d'électricité — mais d'origine non nucléaire — à un permis d'environnement (315).

La région participe également à la *politique de l'emploi*. Le législateur fédéral reste compétent pour la sécurité sociale, « laquelle comprend la réglementation du chômage ». Le législateur régional, lui, détient « la compétence la plus large » pour le placement des demandeurs d'emploi. Il peut également élaborer des programmes de remise au travail (316). La législation relative aux agences locales pour l'emploi a trait à la réglementation du chômage. Elle ne rend pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales relatives aux programmes de remise au travail des chômeurs complets indemnisés et des personnes assimilées (317).

La région doit encore assurer l'organisation et le contrôle des *autorités locales*. Il lui appartient notamment de réglementer les conditions et les modalités de la collaboration entre les collectivités locales (318), d'organiser et d'exercer la tutelle administrative à l'encontre de leurs actes (319). Une précision importante est apportée dans l'arrêt du 7 février 1995 : « Une organisation efficace de la tutelle administrative suppose que celle-ci puisse être réglée sous tous ses aspects. Ceci implique notamment que la région est compétente, dans le cadre de cette tutelle, pour organiser un recours administratif et pour déterminer par qui ce recours peut être introduit » (320). Ce faisant, l'autorité régionale ne s'immisce pas dans le règlement des compétences juridictionnelles.

(312) Arrêt n° 57/95 du 12 juillet 1995. Voy. sur cet arrêt, E. ORBAN DE XIVRY, « Politique de l'énergie, évaluation des incidences sur l'environnement, permis d'environnement : une étape supplémentaire », *Aménag.*, 1995, pp. 245-247.

(313) Arrêt n° 57/95 cité.

(314) Arrêt n° 57/95 cité.

(315) Arrêt n° 57/95 cité. Voy. également l'arrêt n° 35/95 cité.

(316) Arrêt, n° 58/95 cité.

(317) Arrêt n° 58/95 cité.

(318) Arrêt n° 58/95 cité.

(319) Arrêt n° 58/95 cité.

(320) Arrêt n° 11/95 du 7 février 1995.

C. — *Les moyens financiers de l'Etat,
des communautés et des régions*

L'Etat, les communautés et les régions peuvent lever concurremment l'impôt. Comment harmoniser leurs interventions ? Il convient de rappeler à ce sujet deux règles constitutionnelles (321) dont la mise en œuvre contribue à établir une véritable primauté de l'Etat fédéral en matière fiscale. D'une part, comme le veut l'article 170, § 2, de la Constitution, il appartient à la loi fédérale de déterminer, relativement aux impositions communautaires et régionales, « les exceptions dont la nécessité est démontrée ». D'autre part, comme l'indique la loi du 23 janvier 1989, les conseils de communauté et de région « ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises à ceux-ci ».

Deux applications importantes de ces principes sont inscrites dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

1. *Les moyens financiers de l'Etat*

L'Etat fédéral instaure, par la loi du 16 juillet 1993, des écotaxes (322). Il ne fait guère de doute que les producteurs vont répercuter les dépenses nouvelles qui leur sont occasionnées sur le prix des produits. Le comportement du consommateur, à savoir son « choix économique » (323) peut se trouver modifié par cette « taxe spécifique » (324). Il sera normalement incité à se tourner vers des produits réputés moins nuisibles à l'environnement. Producteur et consommateur seront enclins à user de manière « plus écologique des matières premières et de l'énergie » (325).

La Cour d'arbitrage n'hésite pas à se prononcer sur la mesure de la taxe qui peut être ainsi prescrite : « Lorsque la taxe qui frappe un objet vendu se veut dissuasive et qu'elle tend à une modification du comportement du producteur et du consommateur, elle doit nécessairement être importante ». Elle ne saurait être qualifiée de prohibitive, même si le prix de vente d'une boisson s'en trouve doublé, puisque la mesure est conforme à l'objectif poursuivi (326).

L'Etat fédéral se prévalait, en l'occurrence, de la compétence qui lui revient d'arrêter les normes de produits. La Cour d'arbitrage n'accepte pas

(321) Arrêt n° 36/95 du 25 avril 1995.

(322) Selon l'article 369, 1° de la loi, il s'agit d'une « taxe, assimilée aux accises, frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances écologiques qu'il est réputé générer ».

(323) Arrêts n° 4/95, n° 6/95, n° 7/95, n° 8/95, n° 9/95 et n° 10/95 du 2 février 1995.

(324) Arrêt n° 6/95 cité.

(325) Arrêt n° 6/95 cité.

(326) Arrêt n° 7/95 du 2 février 1995.

cette explication. « Les écotaxes et les normes de produits poursuivent un objectif semblable » (327). Mais elles le font par des moyens différents. A la différence de l'écotaxe, la norme de produits n'entend pas agir sur les prix. Elle détermine « de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire lors de sa mise sur le marché » (328).

L'écotaxe doit plutôt être considérée comme un impôt que l'Etat prélève, en se fondant sur la compétence fiscale propre qui lui est attribuée par l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution. Tout est-il dit pour autant ? Certes pas.

Dès lors que l'écotaxe vise à atteindre des objectifs que les régions peuvent également poursuivre en vertu des compétences qui leur sont attribuées — à savoir protéger l'environnement et mener une politique des déchets —, le législateur fédéral doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales. Il ne peut priver les régions de l'exercice de leurs propres compétences (329).

On ne saurait, par ailleurs, perdre de vue que des législations régionales distinctes « dont le but est de freiner la mise à la consommation de certains produits et d'encourager l'emploi de matières jugées moins nuisibles à l'environnement » auraient pour effet de rendre plus complexe la commercialisation de certains produits. De telles mesures pourraient entraver la circulation des biens et fausser le jeu de la concurrence. « La nécessité de tracer un cadre uniforme qui respecte l'union économique en matière d'écotaxes justifie que le législateur use de sa compétence fiscale » (330).

La seconde observation paraîtra quelque peu hors propos. La Cour d'arbitrage relève elle-même que les écotaxes qui ont été instaurées par la loi ordinaire du 16 juillet 1993 ont été, dès le 31 juillet, transformées en impôts régionaux (331). La base d'imposition, le taux et les exonérations des écotaxes ne peuvent, dès lors, être réalisées qu'avec l'accord des gouvernements de région.

2. *Les moyens financiers de la Communauté et de la région*

L'on sait que la communauté et la région dispose, en vertu de l'article 170, § 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution, d'une « compétence fiscale propre ». Cette compétence emporte celle de déterminer non seulement les éléments essentiels de l'impôt lui-même, mais aussi ses éléments acces-

(327) Arrêt n° 4/95 cité.

(328) Arrêt n° 4/95 cité.

(329) Arrêt n° 4/95 cité.

(330) Arrêts n° 4/95 et n° 6/95 cités.

(331) Arrêt n° 4/95 cité.

soires (332). Elle permet de prescrire, comme en l'espèce, des amendes administratives ou fiscales s'il devait advenir que le paiement de la taxe d'environnement fût éludé ou intervînt avec retard (333).

L'exercice d'un tel pouvoir n'est pas fondé sur l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui concerne la compétence pénale des communautés et des régions. « La qualification de pénale, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'une amende administrative ou fiscale n'a pas pour conséquence que cette amende soit de nature pénale au sens de la législation belge ».

*
* * *

L'année 1995 marque le dixième anniversaire du premier arrêt rendu par la Cour d'arbitrage (334). Il est trop tôt pour faire un bilan. Il n'est pas inutile, par contre, de déceler des tendances. Les arrêts recensés fournissent à cet égard une illustration saisissante d'une évolution qui paraît se dessiner avec vigueur.

Comment ne pas être frappé par l'importance des questions financières qui sont aujourd'hui débattues devant le juge constitutionnel ? Peut-être le contentieux de l'égalité, à la recherche de critères aussi objectifs que possible, introduit-il à cette discussion sur les moyens attribués à chacun ? Peut-être aussi le contentieux de l'enseignement conduit-il à ces évaluations systématiques des avantages et des prestations recueillies dans les différents réseaux, niveaux ou catégories de personnel ? Peut-être encore le contentieux des compétences fédérales et fédérées incite-t-il à procéder à ces comparaisons systématiques ? Sans oublier le débat politique qui se situe à l'arrière-plan de ces controverses juridiques et qui porte — qui peut l'ignorer ? — sur le volume des moyens alloués à chaque collectivité.

La Constitution belge devra-t-elle se lire demain à la lumière d'un principe qui transcenderait tous les autres : « A chacun son dû » ?

Ces préoccupations contribuent à donner aux arrêts de la Cour d'arbitrage un style nouveau. Les décisions s'allongent. Elles entrent dans le détail des chiffrages. Elles affinent encore les analyses d'égalité et de proportionnalité. Elles ne reculent pas devant l'établissement de calculs et de tableaux aux fins de vérifier si l'égalité financière est, en tout et pour tous, respectée.

(332) Arrêt n° 18/95 du 2 mars 1995. Voy. sur cet arrêt, M. BOES, « Amendes administratives, sanctions pénales... », *Aménag.*, 1995, pp. 30-32 ; J. HEYMAN, « Een omstreden probleem in het milieurecht. De kwalificatie van de administratieve geldboete », *Tijds. milieurecht*, 1995, pp. 319-327.

(333) Arrêt n° 18/95 cité.

(334) F. DELPÉRÉE, A. RASSON-ROLAND et M. VERDUSSEN (dir.), *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, op. cit.

L'exercice a ses limites. Il y a, comme le reconnaît la Cour elle-même, le « poids du passé ». Il y a des « traditions ». Il y a des volontés politiques clairement affichées. Il y a aussi cette question : l'égalité mathématique que traduit une équation financière est-elle la forme la plus achevée de l'égalité juridique ?