

CHRONIQUE NATIONALE

LA COUR CONSTITUTIONNELLE. CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE — 2007

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE, THOMAS BOMBOIS,
FRANÇOISE MOLINE, BERNADETTE RENAULD

ET

LOUIS VANSNICK *

En 2007, la Cour constitutionnelle rend cent soixante-trois arrêts. Elle clôt ainsi définitivement deux cent douze affaires. Cent cinquante-neuf arrêts ont trait au contentieux des droits et libertés et onze au contentieux de la répartition des compétences (1). Ces données statistiques illustrent l'idée selon laquelle le juge constitutionnel belge veille, par priorité, au respect des droits fondamentaux. Il est, en second ordre, juge constitutionnel fédéral.

I. — LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

A. — *La naissance du litige*

1. *Les normes*

a) *Les normes de référence*

Le contentieux confié à la Cour constitutionnelle est un contentieux objectif. Il ne revient pas à la Cour de juger de l'opportunité d'une loi ni, de façon plus générale, de substituer son appréciation à celle du législa-

* Francis DELPÉRÉE est sénateur et professeur émérite de l'Université Catholique de Louvain. Thomas BOMBOIS est assistant à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour constitutionnelle. Françoise MOLINE est attaché-juriste à la Cour constitutionnelle. Bernadette RENAULD est maître de conférences aux Facultés universitaires catholiques de Mons et référendaire à la Cour constitutionnelle, Louis VANSNICK est assistant à l'Université Catholique de Louvain et attaché-juriste à la Cour constitutionnelle.

(1) Un arrêt peut traiter de plusieurs contentieux.



teur (2). Elle ne dispose pas de la liberté d'appréciation qui revient à ce dernier (n° 149/2007).

La Cour veille au respect par les différents législateurs des règles répartitrices de compétence. Elle peut également exercer un contrôle direct au regard des articles du titre II «Des Belges et de leurs droits» et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution (n° 151/2007). Dans le cadre de ce contrôle, elle tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues. «Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une ou de plusieurs des dispositions constitutionnelles précitées dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées» (n° 105/2007).

En revanche, la Cour n'a pas pour mission de contrôler directement le respect par les législateurs d'autres règles de la Constitution (n°s 12/2007, 105/2007 et 151/2007), de règles de droit international (n°s 7/2007 et 101/2007), de principes généraux du droit (n°s 27/2007, 151/2007 et 154/2007) ou encore de dispositions législatives (n° 7/2007), à moins que ces règles ne se combinent avec les règles constitutionnelles relevant de sa compétence, notamment le principe d'égalité et de non-discrimination (3).

Encore faut-il que les parties fassent apparaître cette combinaison et tirent des arguments distincts de ceux qu'elles dégagent des normes relevant de sa compétence. Si les arguments se recoupent, la Cour les examine ensemble ou ajoute brièvement que la lecture combinée de la disposition relevant de sa compétence avec la disposition constitutionnelle ou conventionnelle ou le principe ne conduit pas à une autre conclusion (4).

La Cour n'admet pas toujours la combinaison avec les règles d'égalité et de non-discrimination. Faute de préciser les catégories qui doivent être comparées, le moyen pris de la violation de ces règles lues en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, dénonce en réalité directement la violation de ce principe, de sorte que, de ce point de vue, son examen échappe à la compétence de la Cour (n° 27/2007).

Au contentieux de la répartition des compétences, il est également demandé au requérant d'alléguer la violation d'une règle déterminée. Il y a lieu de prendre en considération les règles répartitrices de compétence telles qu'elles étaient en vigueur au moment où la norme en cause a été adoptée (n° 119/2007).

(2) Voy. not. n°s 8/2007, 39/2007, 55/2007, 64/2007, 67/2007, 75/2007, 81/2007, 140/2007, 149/2007 et 154/2007.

(3) Voy. not. n°s 7/2007, 14/2007, 27/2007, 60/2007, 101/2007, 138/2007, 149/2007 et 157/2007.

(4) N°s 27/2007, 40/2007, 75/2007, 110/2007 et 137/2007.

La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui violerait la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette violation méconnaît les règles répartitrices de compétence entre l'Etat, les communautés et les régions ou si le législateur, en imposant au Roi de prendre une mesure qui ne relève pas de la compétence de celui-ci, prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue expressément par la Constitution (n^{os} 114/2007 et 154/2007).

L'examen de la conformité d'une norme aux règles répartitrices de compétence précède l'examen de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et avec les articles 170, 172 et 191 de la Constitution (n^{os} 143/2007 et 151/2007).

b) *Les normes contrôlées*

Seules relèvent du contrôle de la Cour les normes adoptées par un législateur, à savoir les lois, les décrets et les ordonnances. Une demande d'interprétation ne peut être accueillie (n^o 56/2007; voy. aussi n^o 73/2007).

La Cour s'estime, par contre, compétente pour connaître d'un recours en annulation dans le cadre duquel il lui est demandé en ordre subsidiaire de constater que la discrimination est due à une lacune dans la législation. Le fait qu'à l'appui de leur recours, les requérants attirent l'attention sur les effets négatifs des dispositions contestées n'empêche pas que leur recours soit dirigé contre la loi (n^o 100/2007).

La Cour confirme sa compétence pour contrôler la constitutionnalité d'une norme portant assentiment à une convention (n^o 134/2007). Le contrôle de la loi d'assentiment à un traité emporte examen du contenu des dispositions pertinentes de ce traité (*idem*). Seules les lois par lesquelles un traité constituant de l'Union européenne ou la Convention européenne des droits de l'homme ou un protocole additionnel à cette Convention reçoit l'assentiment sont exclues de la compétence préjudicielle (5).

Il ne revient pas à la Cour de contrôler des arrêtés ou d'autres actes administratifs ou l'application de la loi (6), sauf si un arrêté est confirmé par une loi, un décret ou une ordonnance (n^{os} 32/2007 et 114/2007), auquel cas le contrôle s'étend au contenu de cet acte inclus dans la norme confirmative. Il revient à l'autorité ou aux juridictions compétentes de mettre fin à la mauvaise application de la norme (n^o 110/2007). Une loi d'habilitation n'échappe pas au contrôle de la Cour (n^o 60/2007).

(5) Art. 26, §1^{er}*bis*, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(6) N^{os} 12/2007, 27/2007, 105/2007 et 110/2007.



La notion de loi est interprétée de manière large. Il faut vérifier, par exemple, si une loi interprétative est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 19/2007).

Lorsque la question préjudicielle dont la Cour est saisie se fonde sur une différence de traitement qui ne correspond ni au texte de la loi, ni à la volonté du législateur, ni à la lecture qu'en fait une jurisprudence constante de la Cour de cassation, cette question n'appelle pas de réponse (n° 152/2007). De même, n'est pas fondé le moyen qui s'appuie sur une interprétation des dispositions attaquées qui n'est pas celle que leur a donnée le Conseil d'Etat (n° 156/2007).

2. *Le recours en annulation*

En 2007, quarante-neuf arrêts sont rendus sur recours en annulation. Soixante-trois sur recours de particuliers, personnes physiques, morales ou associations de fait et deux sur recours d'autorités exécutives (7). L'un de ces arrêts est introduit par le Gouvernement flamand, l'autre, par le Gouvernement de la Communauté française.

La Cour ne peut être saisie d'un recours que sous la forme d'une requête signée par la personne justifiant d'un intérêt ou son avocat. Elle ne se montre pas formaliste quant à la formulation de la requête. La requête peut être très sommaire mais la portée des griefs doit pouvoir être déterminée avec suffisamment de certitude (n° 14/2007).

Lorsque la mention d'une date erronée sur la requête provient d'une erreur matérielle et que le cachet dateur fait apparaître que le recours a été introduit dans le délai, la requête doit être déclarée recevable (n° 100/2007).

La Cour limite son examen aux dispositions dont il est exposé en quoi elles violeraient les dispositions invoquées aux moyens (n° 41/2007). Elle détermine l'étendue du recours en fonction du contenu de la requête et de l'exposé des moyens (8). Le requérant doit indiquer la règle violée et la disposition qui méconnaîtrait cette règle (9). Il doit aussi préciser en quoi la disposition entreprise viole la règle de référence (10).

Si le moyen dénonce une discrimination, il doit préciser quelles catégories de personnes sont comparées et en quoi la différence de traitement serait discriminatoire. Le moyen doit également faire apparaître quel traitement identique de deux catégories de personnes résulte des dispositions attaquées (n° 27/2007).

(7) Un même arrêt statue parfois sur plusieurs recours de particuliers ou d'autorités, soit que le recours ait été commun, soit que des affaires aient été jointes.

(8) N°s 14/2007, 27/2007, 41/2007, 50/2007, 114/2007, 130/2007, 154/2007 et 156/2007.

(9) N°s 12/2007, 27/2007, 78/2007, 128/2007, 129/2007, 151/2007 et 154/2007.

(10) N°s 12/2007, 27/2007, 41/2007, 78/2007, 105/2007, 128/2007, 129/2007, 151/2007 et 154/2007.

Le requérant ne peut étendre sa demande en cours d'instance ni formuler de moyens nouveaux dans son mémoire en réponse (n° 78/2007). En outre, en vertu de l'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale, seules les institutions et les personnes visées aux articles 76, 77 et 78 de cette loi peuvent, après notification des recours en annulation, invoquer des moyens nouveaux (n° 100/2007). Le moyen nouveau invoqué par les parties intervenantes dans leur mémoire est dès lors irrecevable (*idem*).

Lorsqu'un moyen repose sur une interprétation inexacte (11) ou procède d'une lecture erronée (n° 12/2007) des dispositions attaquées, il n'y a pas lieu de l'accueillir. De même, est non fondé, le moyen qui repose sur une appréciation inexacte des effets de la loi attaquée (n° 105/2007).

Dans un arrêt, la Cour précise que la circonstance que les parties requérantes partiraient, pour l'exposé des moyens, d'une portée éventuellement erronée de la disposition litigieuse ne porte pas atteinte au fait que les moyens sont recevables, pour autant qu'ils satisfassent aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale (n° 129/2007).

Un moyen qui invoque la violation de dispositions totalement étrangères aux griefs formulés est irrecevable (n° 154/2007). Il en va de même du moyen qui vise la constitutionnalité d'une norme étrangère au recours (n° 41/2007).

Même si à l'appui de leur recours, les requérants attirent l'attention sur les effets négatifs des dispositions contestées, la Cour considère que le recours est dirigé contre la loi elle-même et s'estime compétente pour en connaître (n° 100/2007).

Lorsqu'une exception d'irrecevabilité concerne la portée de la norme attaquée, l'examen de la recevabilité et celui du fond de l'affaire doivent s'opérer conjointement (12).

En cas de requête collective, la Cour se dispense parfois d'examiner la recevabilité de toutes les requêtes dès lors que l'une d'entre elles est recevable (13). De même, lorsqu'un intérêt suffisant est établi dans le chef d'une partie requérante, elle précise que le recours est recevable et qu'il n'y a pas lieu d'examiner si les autres parties requérantes justifient, elles aussi, de l'intérêt requis (n° 110/2007).

Lorsque la Cour est saisie d'un recours en annulation, elle doit examiner si les moyens dirigés contre les dispositions attaquées sont ou non fondés (n° 154/2007). Lorsqu'elle décide que les moyens sont fondés, elle ne peut qu'annuler les dispositions contre lesquelles les moyens déclarés fondés sont

(11) N°s 87/2007, 108/2007, 129/2007, 151/2007 et 154/2007.

(12) N°s 17/2007, 114/2007, 129/2007, 138/2007, 143/2007 et 154/2007.

(13) N°s 9/2007, 11/2007, 27/2007, 28/2007, 100/2007, 142/2007, 146/2007 et 149/2007.

dirigés, ainsi que les dispositions qui sont indissolublement liées aux dispositions annulées (*idem*).

Dès lors qu'un moyen ne peut conduire à une appréciation différente ou à une plus ample annulation, il n'y a pas lieu de l'examiner (n^{os} 9/2007 et 146/2007).

Il résulte de l'article 142 de la Constitution qu'il y a deux catégories de requérants : les autorités que la loi désigne et les personnes justifiant d'un intérêt. La première catégorie reprend le Conseil des ministres, les gouvernements de communauté ou de région et les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres (14). Ces autorités n'ont pas à justifier d'un intérêt pour agir.

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

a) *L'intérêt pour agir*

Le requérant doit faire état d'un intérêt à agir (15). Le fait que la partie requérante puisse faire usage des dispositions attaquées ne l'empêche pas de justifier de l'intérêt requis (n^o 68/2007).

L'intérêt requis par l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne diffère pas de celui qui est exigé par l'article 2 de cette même loi (n^o 49/2007). Une fois son intérêt au recours en annulation démontré, la partie requérante ne doit pas, en plus, justifier d'un intérêt à chacun des moyens ou à chacune des branches des moyens qu'elle formule (16). En outre, dès lors que le recours en annulation est recevable, les requérants ne doivent pas justifier d'un intérêt au moyen ou de sa recevabilité au regard de l'autorité de chose jugée d'un arrêt antérieur (n^o 27/2007).

Les requérants doivent établir le lien direct et individualisé qui existe entre eux et la norme contestée (17). Un effet indirect ou purement hypothétique ne suffit pas (n^o 80/2007).

Le particulier doit invoquer un intérêt distinct de l'intérêt général ou de l'intérêt qu'a toute personne à ce que la légalité soit respectée en toute circonstance : l'action populaire n'est pas admise (n^{os} 80/2007 et 141/2007).

L'intérêt au recours doit être et rester actuel. Les requérants sont sans intérêt à l'annulation de dispositions qui n'ont pas reçu d'exécution et qui ont été abrogées. Lorsqu'un recours est dirigé contre une disposition rem-

(14) Art. 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

(15) N^{os} 11/2007, 12/2007, 17/2007, 27/2007, 41/2007, 49/2007, 50/2007, 80/2007, 114/2007, 138/2007, 141/2007, 142/2007, 146/2007, 149/2007, 151/2007, 154/2007 et 155/2007.

(16) N^{os} 12/2007, 27/2007, 33/2007, 62/2007 et 114/2007.

(17) N^{os} 9/2007, 12/2007, 17/2007, 27/2007, 39/2007, 41/2007, 49/2007, 50/2007, 68/2007, 80/2007, 106/2007, 110/2007, 114/2007, 132/2007, 138/2007, 141/2007, 142/2007, 149/2007, 151/2007, 154/2007, 155/2007 et 156/2007.

placée dans l'intervalle, les requérants sont sans intérêt à agir. Ils ne perdront toutefois définitivement leur intérêt au recours que si le recours qui est dirigé contre la disposition nouvelle est rejeté par la Cour. Celle-ci rend alors un arrêt de radiation conditionnelle (n^{os} 53/2007, 114/2007 et 130/2007).

Par contre, une modification législative ne prive pas les requérants de leur intérêt à agir lorsque c'est précisément le maintien de la situation antérieure qui fait l'objet de leur critique (n^o 149/2007).

Même si une partie requérante n'a pas attaqué une disposition législative, elle peut introduire un recours en annulation contre une modification ultérieure de cette disposition, pour autant qu'elle justifie de l'intérêt requis (n^o 12/2007).

Le requérant doit encore prouver que la norme a une incidence défavorable sur sa situation (18). Il ne suffit pas que la norme attaquée lui soit applicable, il faut encore qu'elle risque de lui causer un dommage. La Cour se montre plus souple dans l'admission du recours introduit sur la base de droits fondamentaux, tel le droit de vote (n^{os} 138/2007, 149/2007 et 151/2007). Ce dernier est le droit politique fondamental de la démocratie représentative; tout électeur ou candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature (*idem*).

La Cour prend en compte le fait que l'annulation permettrait l'adoption de mesures plus favorables. Elle précise, à cet égard, qu'il n'est pas nécessaire qu'une éventuelle annulation procure un avantage direct (n^{os} 39/2007 et 42/2007) ou immédiat (n^o 149/2007) à la partie requérante. La circonstance que celle-ci obtienne à nouveau une chance que sa situation soit réglée plus favorablement à la suite de l'annulation de la disposition attaquée suffit à justifier son intérêt à attaquer cette disposition (19).

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

L'intérêt personnel peut être celui d'habitants (n^{os} 17/2007 et 49/2007), d'étudiants (n^{os} 28/2007 et 143/2007), d'électeurs (n^{os} 138/2007 et 149/2007), de candidats à des élections (n^{os} 138/2007, 149/2007 et 151/2007), de contribuables (n^o 68/2007), de détenteurs d'armes à feu (n^o 154/2007).

C'est parfois à raison de l'exercice d'une profession ou d'un mandat que les requérants agissent. Ils sont policiers (n^{os} 11/2007, 12/2007 et 27/2007), armuriers (n^o 154/2007), travailleurs ou employés dans un établissement public dispensant des soins de santé (n^{os} 50/2007 et 89/2007), médecins spé-

(18) N^{os} 9/2007, 12/2007, 17/2007, 27/2007, 39/2007, 41/2007, 49/2007, 50/2007, 80/2007, 106/2007, 110/2007, 114/2007, 132/2007, 138/2007, 141/2007, 142/2007, 143/2007, 149/2007, 151/2007, 154/2007, 155/2007 et 156/2007.

(19) N^{os} 39/2007, 42/2007, 137/2007 et 149/2007.

cialistes (n° 141/2007), directeurs d'école (n°s 106/2007 et 132/2007), enseignants de religion (n° 110/2007), architectes ou ingénieurs-architectes (n° 100/2007) ou encore magistrats (n° 137/2007).

Plusieurs arrêts ont trait à l'intérêt à agir des *personnes morales ou des associations de fait*. Il peut s'agir, d'une part, d'associations sans but lucratif (20). Lorsqu'une association sans but lucratif agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi (21). L'exigence pour une association sans but lucratif de démontrer, dans le cadre d'un recours en annulation, qu'elle poursuit effectivement son objet social, ne s'applique que lorsque l'association sans but lucratif n'invoque pas son intérêt personnel (n° 158/2007).

Il peut s'agir, d'autre part, d'unions professionnelles (n° 155/2007), de compagnies d'assurance (n°s 9/2007 et 39/2007), d'organisations syndicales (n° 142/2007), de sociétés pharmaceutiques (n° 114/2007).

b) *La capacité et la qualité pour agir*

Les personnes morales qui introduisent un recours en annulation doivent pouvoir justifier de leur capacité et de leur qualité pour agir. Pour permettre à la Cour de vérifier le respect de cette exigence, la loi (22) leur impose de produire la preuve de la publication de leurs statuts au *Moniteur belge* (n° 39/2007) ou de la décision d'intenter le recours (n°s 39/2007 et 117/2007).

Il faut encore que les pièces produites fassent apparaître que la décision d'introduire un recours émane de l'organe compétent. Ainsi, la Cour constitutionnelle, après avoir constaté sur base de la loi créant un Ordre des architectes que seul le conseil national de l'Ordre est compétent pour introduire un recours en annulation, rejette le recours introduit par le bureau du conseil national. Ce bureau a uniquement pour fonction d'assister le président dans l'exercice de sa fonction; il ne peut ni introduire un recours en annulation ni étendre le recours contre une autre disposition de la loi attaquée (n° 117/2007).

Les associations sans but lucratif doivent prouver qu'elles remplissent les conditions fixées par la loi du 27 juin 1921 sur les A.S.B.L. L'article 26 de cette loi énonce que toute action intentée par une association n'ayant pas respecté les formalités prévues aux articles 10, 23 et 26*novies*, §1^{er}, alinéa 2,

(20) N°s 9/2007, 12/2007, 17/2007, 27/2007, 28/2007, 106/2007, 132/2007, 141/2007, 146/2007 et 158/2007.

(21) N°s 12/2007, 17/2007, 27/2007 et 146/2007.

(22) Art. 7, al. 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

5°, est suspendue (n° 158/2007). L'action n'est irrecevable que si l'association ne satisfait pas à ses obligations dans le délai fixé par le juge. L'obligation de déposer une copie du registre des membres et les modifications apportées à la liste des administrateurs dans le dossier de l'association au greffe du tribunal de commerce (23) ne fait pas partie des formalités visées à l'article 26 (n°s 146/2007 et 158/2007).

Les partis politiques ou les organisations syndicales qui sont des associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation. Il en va toutefois autrement lorsqu'ils agissent dans les matières pour lesquelles ils sont légalement reconnus comme formant des entités distinctes et que, alors que leur intervention est légalement reconnue, certains aspects de celle-ci sont en cause (n°s 138/2007, 142/2007 et 149/2007). Lorsqu'elle agit en annulation de dispositions qui ont pour effet d'affecter ses prérogatives, une telle organisation doit être assimilée à une personne pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (n° 142/2007).

c) Les délais pour agir

Un recours en annulation n'est recevable que pour autant qu'il ait été introduit dans les six mois de la publication de la norme législative au *Moniteur belge* (24). Cette règle est strictement appliquée (n°s 39/2007, 56/2007 et 79/2007).

La Cour considère ainsi qu'en étendant l'application d'une mesure adoptée antérieurement à des catastrophes naturelles qui n'étaient pas visées jusque-là et en adaptant cette mesure au cas de la survenance d'un tremblement de terre, le législateur a pris une nouvelle disposition dont l'annulation peut être demandée dans le délai établi par l'article 3, §1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Par contre, pour les autres dispositions de la loi qui figuraient déjà dans une loi antérieure et qui n'étaient pas modifiées par la nouvelle loi, le délai pour introduire le recours est dépassé (n° 39/2007).

Cette limitation du délai pour introduire un recours en annulation n'est pas dénuée de justification. L'article 3, §1^{er}, de la loi du 6 janvier 1989 n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution (n° 56/2007).

L'article 188 de la Constitution n'a aucune incidence sur l'article 3, §1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Un requérant faisait valoir qu'en vertu de l'opération de coordination de la Constitution, intervenue le 17 février 1994, l'article 188 de la Constitution avait abrogé, de plein droit, l'article 3,

(23) Art. 26*novies*, §1^{er}, al. 2, 3° et 6°, de la loi du 27 juin 1921.

(24) Art. 3, §1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Voy. égal. n° 27/2007.



§ 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. La coordination de la Constitution ne peut modifier la portée juridique de cet article (*idem*).

L'article 142 de la Constitution et l'article 3 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'établissent pas un délai différent pour l'introduction d'un recours en annulation lorsque celui-ci est fondé sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Le délai de six mois ne s'applique donc pas qu'aux recours en annulation introduits en application de l'article 142, alinéa 2, 3°, de la Constitution (*idem*).

Il ressort de l'article 4 de la loi spéciale, qu'un nouveau délai de six mois est ouvert pour toute personne justifiant d'un intérêt en vue d'introduire un recours en annulation d'une norme législative si la Cour, statuant sur une question préjudicielle, a déclaré que cette norme législative était contraire à la Constitution (n^{os} 49/2007 et 56/2007).

En principe, lorsqu'un législateur reprend dans une législation nouvelle une disposition ancienne, il manifeste en la reproduisant sa volonté de légiférer et rien ne fait obstacle à ce qu'un recours en annulation soit introduit contre la loi nouvelle (n^{os} 27/2007 et 137/2007). Si le législateur a reproduit certaines dispositions, il se les est réappropriées; elles peuvent donc être attaquées dans le délai légal (n^{os} 78/2007 et 154/2007).

3. *La question préjudicielle*

En 2007, la Cour rend cent huit arrêts sur question préjudicielle. Les questions définitivement tranchées ont été posées par la Cour de cassation (4), le Conseil d'Etat (12), des Cours d'appel (25), des Cours du travail (5), des tribunaux (60) et des juges de paix (5) (25).

Au contentieux préjudiciel, la Cour est compétente pour statuer sur la violation par une norme législative des dispositions qui lui ont été confiées. Il ne lui revient, en revanche, ni de déterminer les rapports juridiques entre les parties (n^o 73/2007), ni de se prononcer sur la pertinence de l'interprétation d'une norme (n^o 75/2007), ni de contrôler la proportionnalité de la mesure en cause au regard d'autres dispositions constitutionnelles (n^{os} 11/2007 et 127/2007). Il ne lui appartient pas, non plus, d'examiner si l'application d'une disposition réglementaire, dans le cadre d'un litige, doit ou non être écartée, en application de l'article 159 de la Constitution (n^o 83/2007).

Une jurisprudence constante réserve à la juridiction qui pose la question préjudicielle le soin de statuer sur l'applicabilité d'une norme à l'affaire

(25) Un arrêt peut être relatif à plusieurs questions posées par la même juridiction ou des juridictions différentes lorsque la Cour joint des affaires. Le chiffre indique le nombre d'arrêts rendus par la Cour constitutionnelle sur une ou plusieurs questions posées par une ou plusieurs juridictions. Dans ce dernier cas, les affaires ont été jointes.

dont elle a été saisie et de poser une question au sujet de cette norme. C'est donc le juge *a quo* qui détermine la norme applicable au litige dont il est saisi (26). Toutefois, lorsqu'elle est confrontée à des dispositions manifestement inapplicables au litige pendant devant le juge *a quo*, la Cour n'a pas à examiner la constitutionnalité de pareilles dispositions (nos 94/2007 et 123/2007). Une disposition qui n'est pas entrée en vigueur est manifestement inapplicable au litige pendant devant le juge *a quo* (n° 94/2007).

Il appartient au juge *a quo* d'apprécier, à la suite d'une modification législative, la version de la disposition en cause qui doit être appliquée à l'affaire dont il est saisi (n° 145/2007).

C'est, en principe, également au juge *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question est utile à la solution du litige qu'il doit trancher (27). Ce n'est que lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse (28). La réponse à une question préjudicielle qui, si elle était affirmative, pourrait amener le juge *a quo* à écarter l'application d'arrêtés ministériels, présente un intérêt manifeste pour la solution du litige pendant devant lui (n° 32/2007).

C'est au juge *a quo* qu'il appartient de décider quelles questions préjudicielles doivent être posées. Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier la portée de la question posée (nos 16/2007, 36/2007 et 163/2007). Elles ne peuvent, en outre, étendre la question préjudicielle posée par le juge *a quo* (n° 44/2007).

De même, les parties ne peuvent contester le choix ou l'interprétation des dispositions que le juge *a quo* soumet au contrôle de la Cour (n° 59/2007).

La Cour détermine l'étendue de la question préjudicielle en tenant compte de l'objet du litige pendant devant le juge *a quo* et de la motivation de la décision de renvoi (nos 96/2007 et 139/2007). Elle limite son examen à la question de droit telle qu'elle ressort de la formulation de la question et aux dispositions mentionnées dans la question (nos 5/2007, 36/2007 et 116/2007). Dans certains cas, elle n'hésite toutefois pas à limiter ou préciser la question (29). Elle le fait en ayant égard à son libellé, aux motifs de la décision qui la saisit, aux pièces de procédure, aux éléments du dossier ou aux faits qui sont à l'origine du litige (30). Elle a parfois égard à la formulation de la question préjudicielle ainsi qu'aux mémoires déposés par les parties (nos 60/2007, 67/2007 et 102/2007).

(26) Nos 45/2007, 94/2007, 123/2007 et 125/2007.

(27) Nos 34/2007, 37/2007, 54/2007, 95/2007 et 135/2007.

(28) Nos 34/2007, 37/2007, 54/2007 et 135/2007.

(29) Nos 4/2007, 23/2007, 36/2007, 43/2007, 81/2007, 96/2007, 98/2007, 99/2007, 107/2007, 116/2007, 147/2007 et 157/2007.

(30) Nos 23/2007, 32/2007, 43/2007, 47/2007, 61/2007, 65/2007, 67/2007, 77/2007, 96/2007, 101/2007, 102/2007, 125/2007, 131/2007, 144/2007, 148/2007 et 153/2007.



Dès lors que l'objet de la question apparaît à suffisance du libellé de la question, il n'y a pas lieu de reformuler la question préjudicielle (n° 60/2007).

Lorsqu'il est proposé à la Cour de contrôler une norme législative qui est étrangère à l'objet de la question préjudicielle et qui a, par ailleurs, été abrogée, la Cour considère qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur cette disposition (n° 136/2007).

La Cour peut, pour répondre à la question préjudicielle, inclure dans son examen d'autres dispositions (n° 101/2007) pour autant, bien sûr, qu'elles soient en vigueur (n° 35/2007). Lorsque la norme en cause a été annulée suite à un arrêt d'annulation, les questions préjudicielles qui portent sur cette norme n'ont plus d'objet (n° 109/2007).

Lorsqu'une exception d'irrecevabilité concerne la portée de la norme attaquée, l'examen de la recevabilité et celui du fond de l'affaire doivent s'opérer conjointement (nos 19/2007 et 77/2007).

Comme par le passé, la Cour opte parfois pour la voie originale du dialogue de juge à juge. Constatant que la norme soumise à son contrôle a été abrogée et que de nouvelles dispositions sont désormais applicables, elle renvoie l'affaire au juge *a quo* pour lui permettre de réexaminer la demande qui lui est soumise à la lumière des dispositions nouvelles et d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est encore utile (nos 45/2007 et 125/2007). Par contre, lorsque la norme n'a pas encore été abrogée, elle répond à la question préjudicielle telle qu'elle lui a été posée (n° 52/2007). Et, lorsque la loi nouvelle ne modifie pas la norme soumise à son contrôle, elle ne renvoie pas l'affaire au juge *a quo* (n° 136/2007).

Au contentieux de l'égalité, la Cour demande au juge de préciser quelle catégorie de personnes peut être comparée de manière pertinente avec la catégorie qui serait victime d'une discrimination éventuelle. Il arrive, en revanche, qu'elle recherche si les situations à comparer ne sont pas précisées dans la décision de renvoi (31), dans les motifs invoqués pour poser la question préjudicielle (n° 43/2007) ou dans les mémoires des parties (n° 60/2007) ce qui permet alors le contrôle.

C'est au juge qui a posé la question que revient en principe la mission d'interpréter la norme législative (32). La Cour se prononce sur la compatibilité de la norme ainsi interprétée avec les règles de référence (33). Il

(31) Nos 15/2007, 67/2007, 96/2007, 97/2007 et 153/2007.

(32) Dans l'arrêt n° 107/2007, la Cour précise qu'en principe, pour répondre aux questions préjudicielles, elle se fonde sur la norme soumise à son contrôle telle qu'elle est interprétée par le juge *a quo*. En l'espèce toutefois, la Cour a déjà considéré dans l'arrêt n° 105/2007 que l'interprétation proposée par le juge *a quo* était incompatible avec le texte des articles 235, 235bis et 235ter du Code d'instruction criminelle.

(33) Nos 29/2007, 34/2007, 40/2007, 71/2007, 73/2007, 75/2007, 76/2007, 91/2007, 92/2007, 95/2007, 102/2007, 111/2007, 118/2007 et 136/2007.

n'appartient pas, en règle, à la Cour de substituer son interprétation des normes applicables à celle du juge *a quo* (n^{os} 58/2007 et 73/2007).

C'est également au juge *a quo* qu'il appartient de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par «marchands» au sens de l'article 2272, alinéa 2, du Code civil (n^o 88/2007).

Si la Cour arrive à la conclusion que la norme viole la Constitution, elle examine parfois si une autre interprétation ne permet pas d'éviter le constat d'inconstitutionnalité (34). Elle rend alors un dispositif en deux parties. Dans certains cas, la Cour oppose à l'interprétation donnée par le juge une interprétation qui fait disparaître la différence de traitement dénoncée (35).

B. — *Le développement du litige*

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

1. *Le dénouement rapide du litige*

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

Il arrive que le requérant se désiste de son recours. La Cour décrète alors le désistement, s'il y a lieu, après avoir constaté que rien ne s'y oppose (n^{os} 1/2007 et 24/2007).

Une modification législative peut interférer dans une procédure en annulation. Lorsqu'un recours est dirigé contre des dispositions modifiées dans l'intervalle, le requérant n'a intérêt au recours qu'en cas d'annulation de la nouvelle disposition. Dans l'hypothèse où celle-ci fait l'objet d'un recours en annulation, le recours initial sera rayé du rôle si le recours introduit contre la nouvelle disposition est rejeté (n^{os} 53/2007 et 130/2007). N'a plus d'objet le recours en annulation portant sur une disposition législative qui a été remplacée ou abrogée par une autre disposition dès lors qu'à l'expiration du délai de six mois fixé à l'article 3, §1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, aucun recours n'a été introduit à l'encontre de cette dernière (36).

Une modification législative peut également interférer dans une procédure préjudicielle. Dans la rigueur des principes, c'est au juge *a quo* qu'il appartient de déterminer les dispositions applicables aux faits de la cause et de décider s'il y a lieu de poser une nouvelle question préjudicielle. Dès lors que la Cour ne peut examiner si la loi modifiant la disposition qui lui

(34) N^{os} 13/2007, 69/2007, 88/2007 et 118/2007.

(35) N^{os} 13/2007, 46/2007, 69/2007, 70/2007, 84/2007, 88/2007, 118/2007, 121/2007, 135/2007 et 157/2007.

(36) N^{os} 53/2007, 114/2007, 130/2007 et 154/2007.

est soumise peut trouver à s'appliquer aux faits du litige, elle décide de renvoyer l'affaire au juge (n^{os} 45/2007 et 125/2007).

Un arrêt peut aussi avoir des effets sur des procédures en cours. Ainsi n'a plus d'objet une question préjudicielle introduite au sujet d'une disposition annulée dans l'intervalle (n^{os} 107/2007, 109/2007 et 126/2007).

La Cour peut elle-même contribuer au dénouement rapide de l'affaire, au terme d'une brève procédure, dite «préliminaire». Elle rejette de la sorte en chambre restreinte trois recours en annulation pour irrecevabilité manifeste (n^{os} 56/2007, 79/2007 et 80/2007). Elle rend aussi seize arrêts de réponse immédiate. Elle rend ceux-ci en chambre de sept membres, quinze sur question préjudicielle (37) et un sur recours en annulation, qui emporte annulation (n^o 49/2007).

2. *Les interventions en cours de litige*

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

Il y a lieu de vérifier si l'intervenant a l'intérêt, la capacité et la qualité pour intervenir (n^{os} 27/2007, 143/2007 et 148/2007).

a) *La procédure en annulation et en suspension*

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

Il y a, d'abord, les interlocuteurs privilégiés, dont l'intérêt pour agir est présumé : les gouvernements et les présidents d'assemblées législatives. Ils peuvent intervenir dans toute procédure, à condition de déposer un mémoire dans le délai prévu par l'article 85 de la loi spéciale. Seul ce mémoire peut contenir des moyens nouveaux (n^o 143/2007). Une telle intervention ne peut cependant ni modifier ni étendre la portée du recours.

Peuvent, par ailleurs, intervenir les personnes qui justifient d'un intérêt (n^{os} 27/2007 et 143/2007) et qui adressent à la Cour leurs observations dans un mémoire introduit dans le délai prescrit. Ce mémoire ne peut contenir de nouveaux moyens (n^o 143/2007).

(37) N^{os} 15/2007, 16/2007, 55/2007, 63/2007, 64/2007, 85/2007, 121/2007, 122/2007, 123/2007, 124/2007, 125/2007, 126/2007, 127/2007, 162/2007 et 163/2007.

b) *La procédure préjudicielle*

Il y a également deux catégories d'intervenants : d'une part, les interlocuteurs privilégiés ainsi que les parties au litige devant le juge qui a posé la question préjudicielle et, d'autre part, les personnes qui justifient d'un intérêt dans la cause qui est pendante devant ce juge (38). D'autres formes d'intervention volontaire ne sont pas admises.

3. *Les incidents en cours de litige*

Les parties invitent parfois la Cour à saisir la Cour de justice des Communautés européennes. La Cour vérifie alors la nécessité d'un éventuel renvoi préjudiciel (n^{os} 114/2007 et 160/2007).

4. *Le dépôt des mémoires*

Les règles relatives au dépôt des mémoires sont fixées par la loi spéciale du 6 janvier 1989. L'article 89, §1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne prévoit pas la possibilité de déposer, au contentieux préjudiciel, un mémoire en réplique (n^o 135/2007).

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

a) *La recevabilité de la demande de suspension*

La demande de suspension est subordonnée au recours en annulation. Elle doit être introduite de manière conjointe ou postérieure. La Cour doit déterminer l'étendue de la demande de suspension sur la base du contenu de la requête, et notamment de l'exposé des moyens. Elle impose dès lors les mêmes exigences (voy. *supra*).

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 (39).

La Cour ne peut avoir égard à un fondement juridique nouveau invoqué pour la première fois oralement à l'audience (n^o 17/2007). En effet, la célérité avec laquelle doit être instruite une demande de suspension et la nécessité d'assurer le caractère contradictoire de la procédure impliquent que soit mentionné dans la requête en suspension elle-même le fondement juridique de celle-ci (*idem*).

Les arrêts décidant la suspension d'une norme sont rares. En 2007, la Cour rend un arrêt de suspension (n^o 106/2007). Les cinq autres arrêts sont

(38) Art. 85 et 87, §1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(39) N^{os} 17/2007, 106/2007, 112/2007, 113/2007 et 141/2007.

des arrêts de rejet parce que les conditions pour suspendre ne sont pas réunies (40).

b) *Les conditions de la suspension*

Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour peut décider une suspension si des moyens sérieux sont invoqués et si l'exécution immédiate de la norme faisant l'objet du recours risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable (41).

La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés a, par ailleurs, assoupli les conditions de suspension en matière de protection des minorités linguistiques en créant au profit du demandeur une présomption légale de préjudice grave difficilement réparable. Autrement dit, il suffit au requérant en suspension de démontrer que les moyens qu'il invoque contre une norme qui affecterait l'une des garanties visées aux articles 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 et 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, sont sérieux, pour qu'il puisse en obtenir la suspension (loi spéciale du 8 août 1980, art. 16*ter* et loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 5*ter*) (42). Ces dispositions sont dictées par le souci du législateur spécial de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'Etat belge. Il découle de leur texte et de leur justification que la procédure de suspension simplifiée ne peut être appliquée aux demandes de suspension de lois fédérales (n° 17/2007).

Les deux conditions formulées par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sont cumulatives. La Cour adopte dès lors le plus souvent une méthode pragmatique. Elle vérifie si l'une des conditions fait défaut. Elle se dispense de la sorte d'examiner l'autre (43). En 2007, quatre arrêts de

(40) N°s 17/2007, 104/2007, 106/2007, 112/2007, 113/2007 et 141/2007.

(41) Elle peut aussi suspendre une norme législative dans une deuxième hypothèse : un recours est exercé contre une norme identique ou similaire à une norme précédemment annulée et adoptée par le même législateur (art. 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage). En pareil cas, la demande ne doit pas contenir la démonstration de moyens sérieux ni du risque d'un préjudice grave difficilement réparable.

(42) Les articles 16*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 5*ter* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises s'inscrivent dans le cadre du transfert aux régions des compétences en matière de législation organique des provinces et des communes et visent à instaurer des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial ou dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Alors que les articles 5*bis* et 5*ter* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 visent les garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, les articles 16*bis* et 16*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 organisent une protection analogue des francophones, dans les communes énumérées à l'article 7 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, ainsi que des néerlandophones, des francophones et des germanophones, dans les communes énumérées à l'article 8 de la même loi. Voy. n°s 17/2007 et 104/2007.

(43) N°s 17/2007, 104/2007, 112/2007, 113/2007 et 141/2007.

rejet concluent à l'absence de préjudice grave difficilement réparable (n^{os} 17/2007, 112/2007, 113/2007 et 141/2007) et un à l'absence de moyens sérieux (n^o 104/2007).

Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé. Il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé. Il doit revêtir une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure (n^{os} 17/2007 et 106/2007). La Cour procède à un examen provisoire mais approfondi du moyen, qui l'amène à aborder le fond de l'affaire (n^{os} 17/2007, 104/2007 et 106/2007). Dès lors que d'autres griefs fondant la demande ne peuvent conduire à une suspension plus ample, la Cour n'examine pas leur caractère sérieux (n^o 17/2007).

Concernant le préjudice, le texte de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 prescrit que la demande de suspension contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Le législateur a exigé une démonstration du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées. Souvent le requérant ne réussit pas à démontrer suffisamment, par des faits concrets, avec un degré raisonnable de probabilité, la réalité, l'importance, l'irréversibilité ou la gravité du risque de préjudice (44).

Une suspension doit permettre d'éviter qu'un préjudice grave résulte pour les requérants de l'application immédiate de la norme entreprise, préjudice qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation éventuelle (45).

Le préjudice doit donc être difficilement réparable. Ceci conduit à rejeter un préjudice moral (n^o 17/2007) ou financier (n^o 106/2007) qui n'est pas en principe difficilement réparable puisqu'il peut disparaître par une annulation ultérieure de la disposition attaquée.

Le préjudice doit être personnel. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 exigent que toute personne physique ou morale qui introduit un recours justifie d'un intérêt, ce dont il résulte que l'action populaire n'est pas admissible et qu'il est exigé dans le même esprit que la demande de suspension soit fondée sur un risque de préjudice grave difficilement réparable touchant les parties requérantes elles-mêmes (n^o 141/2007).

Le préjudice doit encore trouver sa source dans la norme entreprise (*idem*).

Lorsqu'il s'agit d'apprécier la gravité et le caractère difficilement réparable d'un préjudice, une association sans but lucratif qui défend des principes ou protège un intérêt collectif ne peut être confondue avec les personnes

(44) N^{os} 17/2007, 112/2007, 113/2007 et 141/2007.

(45) N^{os} 17/2007, 106/2007, 112/2007, 113/2007 et 141/2007.

affectées dans leur situation personnelle, auxquelles ces principes ou cet intérêt sont relatifs. Lorsque le préjudice n'excède pas celui, purement moral, qui découle de l'adoption ou de l'application de dispositions législatives qui peuvent affecter les intérêts individuels de ses membres, ce préjudice n'est pas difficilement réparable puisqu'il disparaîtrait par l'éventuelle annulation de la disposition attaquée (nos 112/2007 et 113/2007). Il en va de même du préjudice moral qui provient de l'adoption d'une norme affectant les principes dont la défense forme son objet social (n° 17/2007).

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

Ainsi la perte du subventionnement, pour une école qui en a jusqu'à présent bénéficié, risque d'hypothéquer gravement la poursuite de ses activités et de lui causer un préjudice grave qui ne pourrait être totalement réparé par une annulation ultérieure, étant donné que sa survie même est menacée par la perte du subventionnement. Dans l'hypothèse où le pouvoir organisateur de cette école maintient la directrice de l'école en fonction, le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi dans le chef des requérants, à savoir le pouvoir organisateur de l'école et sa directrice, puisque la fin des activités de l'école entraînera la fin des fonctions de cette dernière. De la même façon, si le pouvoir organisateur de l'école décide de conserver son droit au subventionnement, la directrice de l'école devra quitter sa fonction à partir du 1^{er} septembre 2007, ce qui est de nature à causer aux deux requérants un préjudice qui n'est pas purement financier et qui ne pourrait être que difficilement réparé par une annulation ultérieure, spécialement en ce qui concerne le pouvoir organisateur de l'école qui sera contraint de changer de direction de manière inopinée, alors que la directrice actuelle lui donne entière satisfaction, quelques semaines avant la rentrée scolaire, ce qui représente un risque réel de désorganisation et de diminution de la qualité de la gestion de l'école, de sorte que, dans cette hypothèse également, le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi (n° 106/2007).

Le risque d'un préjudice grave peut être admis dès lors que la norme en cause permet que des membres du personnel de la police fédérale et de la police locale continuent de ne pas satisfaire aux exigences de connaissance linguistique qui leur sont normalement applicables (n° 17/2007).

Toutefois, il est à noter que la Cour procède en l'espèce à une balance des intérêts, qu'elle justifie de la manière suivante. Elle infère de l'emploi du mot «peut» à l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, même si elle juge qu'il est satisfait aux deux conditions de fond de l'article 20, 1^o, pour pouvoir procéder à la suspension, elle n'est pas tenue de suspendre. Il lui appartient d'examiner s'il se justifie de procéder à la suspension de la

norme attaquée, en faisant la balance des inconvénients qu'une application immédiate des dispositions attaquées causerait à la partie requérante et des inconvénients qu'une suspension entraînerait pour l'intérêt général (*idem*).

Dans le cas présent, la Cour doit avoir en vue les effets d'une suspension de la mesure attaquée pour le fonctionnement des services de police dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et pour son incidence sur les citoyens de cette région. Une suspension des dispositions critiquées affecterait dans une large mesure la capacité opérationnelle des corps concernés. Cela serait de nature à compromettre gravement la sécurité publique et les services que doit rendre la police dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Dès lors qu'il s'agit là d'un aspect de l'intérêt général auquel il convient d'accorder une grande importance, la Cour admet, compte tenu notamment du fait que, pendant la phase transitoire prolongée, les services concernés doivent être organisés afin d'être en mesure de servir les citoyens dans la région concernée dans la langue de leur choix et que durant cette période tout doit être mis en œuvre afin de veiller à ce que les fonctionnaires de police concernés acquièrent la connaissance linguistique requise, que le préjudice que la partie requérante subirait du fait de l'application des dispositions attaquées est sans commune mesure avec le préjudice qui découlerait pour l'intérêt général de la suspension des dispositions attaquées (*idem*).

C. — *Le règlement du litige*

1. *Le dispositif de l'arrêt (46)*

En 2007, la Cour rend quarante-neuf arrêts sur recours en annulation. Trente-deux sont des arrêts de rejet quant au fond. Quatre arrêts constituent des rejets modalisés. Dans d'autres cas, la Cour déclare le recours totalement irrecevable (4) ou sans objet (1). Deux arrêts décrètent un désistement. Un arrêt d'annulation contient également un dispositif de radiation conditionnelle.

Elle rend six arrêts sur demande de suspension. Un arrêt décide la suspension. Cinq arrêts rejettent la demande de suspension parce que les conditions pour suspendre ne sont pas réunies : quatre arrêts pour défaut de préjudice grave difficilement réparable et un arrêt pour absence de moyens sérieux.

La Cour rend enfin cent huit arrêts sur question préjudicielle. Soixante sont des constats de non-violation, dont un de non-violation sous réserve

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

d'interprétation. Quarante-deux sont des constats de violation. Parmi ceux-ci, douze comportent un dispositif alternatif dans lequel la Cour relève à la fois une violation dans une interprétation et une non-violation dans une autre interprétation. Deux arrêts déclarent que la question n'appelle pas de réponse, deux autres que la question est sans objet. Dans deux arrêts, la Cour renvoie la cause au juge *a quo*.

2. Les techniques d'arrêt

Comme il l'a fait par le passé, le juge constitutionnel recourt à la technique de l'annulation «en ce que». Cette technique s'impose pour des motifs liés à la manière dont sont rédigées les dispositions entreprises ou aux griefs invoqués qui n'atteignent pas l'ensemble de la norme mais certaines de ses prescriptions ou encore au contrôle de constitutionnalité.

Les arrêts rendus sur question préjudicielle recourent parfois à une technique similaire (violation «en ce que» ou «en tant que» et violation dans telle interprétation), le plus souvent, en réponse à une question préjudicielle qui ne porte pas sur l'ensemble de la norme mais sur l'une ou l'autre de ses prescriptions.

La technique inverse est parfois utilisée. La Cour conclut alors au rejet du recours sous réserve d'interprétation, à la non-violation sous réserve expresse ou à la non-violation en tant que ou «dans telle interprétation». Dans ce dernier cas, la formule s'explique le plus souvent par la formulation de la question.

Après annulation, il arrive que la Cour maintienne les effets de la disposition annulée (47). Lorsqu'elle indique les effets de la disposition annulée qu'elle maintient, elle tient compte non seulement des intérêts des requérants (n° 39/2007) mais également du souci de prévenir toute insécurité juridique (n°s 49/2007 et 149/2007), de garantir la stabilité politique (n° 149/2007) ou de ne pas compromettre les services rendus par la police (n° 146/2007) (48). Dans certains arrêts, elle maintient également les effets des dispositions annulées afin d'éviter les conséquences excessives qu'aurait l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation (n°s 105/2007 et 154/2007).

3. Les effets de l'arrêt

L'autorité de chose jugée d'un arrêt portant rejet d'un recours en annulation ne peut porter atteinte à la recevabilité d'un recours en annulation

(47) N°s 9/2007, 49/2007, 105/2007, 146/2007, 149/2007 et 154/2007.

(48) En l'espèce, la Cour précise en outre qu'afin «de garantir la validité de tous les actes qui ont été accomplis et de ne pas compromettre la sécurité publique et les services que doit rendre la police ainsi que d'éviter les effets potentiellement préjudiciables pour le statut des membres du personnel, qui s'en sont chargés par application des dispositions annulées, il y a lieu de maintenir les effets des dispositions annulées jusqu'à la date de publication du présent arrêt au Moniteur belge».

ultérieur visant d'autres dispositions législatives au contenu différent (n° 27/2007).

II. — LE CONTENTIEUX DES DROITS ET LIBERTÉS

A. — *Les principes généraux*

Le contentieux des droits et libertés représente, cette année encore, la plus grande part de l'activité de la Cour. De plus en plus de droits fondamentaux sont invoqués, puisés non seulement dans les dispositions du Titre II de la Constitution, mais dans divers instruments internationaux. La Cour encourage cette pratique en prenant en compte la théorie de «l'ensemble indissociable» (49). Parmi les outils internationaux, la Convention européenne des droits de l'homme et l'application qu'en donne la jurisprudence de la Cour strasbourgeoise occupent une place privilégiée : les références aux arrêts de la Cour européenne se multiplient dans la jurisprudence constitutionnelle (50).

La construction de l'Union européenne exerce également une influence croissante sur la jurisprudence de la Cour. Tantôt est alléguée une violation d'une disposition de droit européen, en combinaison avec la violation d'une disposition constitutionnelle. Dans ce cas, le droit de l'Union sert de norme de contrôle à la Cour, qui pourrait être ainsi amenée à sanctionner un législateur belge pour non-respect de ses engagements européens (51). Tantôt, à l'opposé, c'est le droit de l'Union qui est accusé de ne pas respecter la Constitution belge. Dans ce cas, la Cour est invitée à sanctionner une norme interne qui constitue la transposition d'une directive européenne (nos 74/2007, 131/2007 et 160/2007), le cas échéant après avoir interrogé la Cour de Justice des Communautés européennes (n° 128/2007).

Enfin, de plus en plus, le droit de l'Union tend à rejoindre celui du Conseil de l'Europe en matière de droits fondamentaux. La jurisprudence de la Cour en porte la trace : certains arrêts mêlent ainsi les références à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (n° 118/2007). Cette dernière, «si elle n'est pas, en elle-même, juridiquement contraignante, traduit le principe de l'Etat de droit sur lequel, en vertu de l'article 6, du Traité UE, l'Union est fondée et elle constitue une illustration des droits fondamentaux que l'Union doit respecter, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions consti-

(49) *Supra*. E.a., n° 105/2007.

(50) Voy., par ex., l'arrêt n° 153/2007 rendu en matière d'allocations pour handicapés pour personnes de nationalité étrangère et l'arrêt n° 81/2007 rendu en matière de droits d'accises.

(51) Voy. nos 81/2007, 118/2007 et 137/2007.



tutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire» (n° 81/2007).

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

Les étapes du contrôle de l'égalité et de la non-discrimination sont bien connues. Elles sont encore appliquées en 2007. L'on se limite, ici, à citer quelques arrêts saillants rendus au cours de l'année, tout en renvoyant le lecteur, pour plus de développements, à nos précédentes chroniques.

L'on relèvera quelques arrêts que la doctrine qualifie de «lacunes», lorsque la Cour situe la source de la discrimination qu'elle constate non pas dans la norme qui est soumise à son contrôle, mais bien dans un manque dans la législation (n°s 4/2007 et 100/2007). Un exemple particulièrement parlant de cette technique est donné par la problématique de la prise en charge des frais et honoraires d'avocats (n° 16/2007) (52).

La question du droit transitoire est toujours délicate. Une nouvelle législation entraîne forcément une inégalité entre les personnes à qui elle ne s'est pas appliquée et celles à qui elle s'applique dorénavant, elle n'en est pas discriminatoire pour autant. C'est au législateur qu'il revient d'apprécier s'il convient d'aménager l'entrée en vigueur par l'adoption de dispositions transitoires, sous réserve qu'il ne peut par là instaurer des différences de traitement injustifiées (n°s 12/2007 et 154/2007).

Après avoir examiné la comparabilité des situations qui lui sont soumises (53), la Cour s'intéresse de plus près au critère de distinction retenu par la législation en cause. L'immense majorité des critères utilisés par le législateur pour différencier les catégories de situations qui feront l'objet de traitements différents sont des critères objectifs. Cela ne signifie pas qu'ils soient pertinents (54), ou qu'ils définissent des différences de traitement justifiées (n° 154/2007) par rapport à l'objet ou à l'objectif de la disposition en cause. Enfin, la mesure elle-même, pour résister au contrôle d'égalité et de non-discrimination, doit être pertinente (n°s 67/2007, 103/2007 et 147/2007) et proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi en l'espèce. La justification d'une mesure ne peut résulter de ce qu'une mesure semblable a été prise dans une autre matière qui ne lui est pas comparable (n° 105/2007). Pour juger de la proportionnalité de la mesure, il est parfois recouru à la technique de l'approche globale, qui permet de la replacer dans l'ensemble de la législation relevante pour la matière. Une telle technique permet d'éviter de sanctionner une disposition qui, considérée isolément,

(52) Voy. égal., en cette matière, les arrêts n° 57/2006 et n° 95/2006.

(53) N°s 2/2007, 6/2007, 30/2007, 36/2007, 60/2007, 95/2007, 98/2007, 100/2007, 129/2007, 144/2007 et 152/2007.

(54) Exemples de critères jugés pertinents : arrêts n°s 5/2007, 83/2007, 91/2007, 116/2007 et 137/2007. Exemples de critères jugés non pertinents : arrêts n°s 26/2007 et 98/2007.

peut apparaître comme excessive, mais dont la justification apparaît lorsqu'elle est replacée dans son environnement (55). Dans ce cas, la Cour tient compte de ce qu'une annulation de certaines parties d'une réglementation pourrait en rompre l'équilibre global (n° 11/2007). Elle procède également parfois à une balance des intérêts en présence pour estimer que la mesure n'est pas disproportionnée (n° 47/2007). Enfin, lorsque le législateur met en place un nouveau régime d'allocations sociales, la Cour admet qu'il procède par phases successives, ce qui entraîne des différences de traitement, parce que l'introduction progressive d'un nouveau régime présente «l'avantage que le système peut encore être corrigé dans son contenu, que la surcharge de l'administration est évitée durant les premières années et que l'impact budgétaire (...) est limité» (n° 66/2007).

2. La liberté d'expression et la liberté des cultes

En associant les autorités des cultes à la procédure de désignation de leurs enseignants, le législateur décretaal répond au souci d'assurer aux chefs de culte la place et la compétence qui leur sont propres, tant à l'entame qu'au cours de la carrière de l'enseignant de religion. S'il fallait considérer que ceci représente une ingérence dans la liberté des cultes, cette ingérence ne serait en tout état de cause pas déraisonnable eu égard à son importance limitée (n° 110/2007).

3. Le droit à la vie privée et familiale

L'étendue de la protection de la vie privée varie en fonction du degré d'intimité des zones protégées. Ainsi, la Cour sera moins sévère avec une disposition permettant la collecte de données bancaires qu'avec des mesures, comme les écoutes téléphoniques et les interceptions de communications, qui permettent une intrusion bien plus directe dans l'intimité de la vie privée (n° 105/2007). Lorsque des méthodes d'enquêtes policières peuvent impliquer une ingérence grave dans les droits fondamentaux, il découle tant du caractère intrusif de ces méthodes que du soin avec lequel le législateur a défini le cadre juridique de leur mise en œuvre qu'en cas de non-respect des conditions essentielles, la preuve obtenue en infraction de celles-ci est viciée (n° 107/2007). Par ailleurs, la notion de domicile doit s'interpréter de manière large et vise également les locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales. L'intervention d'un juge indépendant et impartial est une garantie importante du respect des conditions auxquelles est subordonnée une atteinte à l'inviolabilité du domicile, garantie par les articles 15 de la Constitution et 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (n° 154/2007).

(55) Nos 12/2007, 25/2007, 27/2007, 37/2007 et 50/2007.

Le respect de la vie privée englobe le droit pour l'individu de nouer et de développer des relations au-delà de son cercle intime, y compris sur le plan professionnel ou commercial. Il s'ensuit que les secrets d'affaires détenus par une personne physique peuvent constituer une part intégrante de sa vie privée. Comme l'enseigne la Cour européenne des droits de l'homme, le droit au respect de la vie privée peut bénéficier, dans une certaine mesure, aux personnes morales. Il englobe la protection de leurs secrets d'affaire (n° 118/2007). En revanche, en raison des différences objectives qui existent entre une personne physique et une personne morale, il n'est pas discriminatoire d'ériger en infraction particulière le seul harcèlement dont la victime est une personne physique (n° 75/2007).

4. Le droit au respect des biens

Suivant en cela l'enseignement de la jurisprudence strasbourgeoise, la Cour considère qu'une amende fixée au décuple des droits éludés pourrait, dans certains cas, porter une telle atteinte à la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée qu'elle pourrait constituer une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuit et constituer une violation du droit au respect des biens, garanti par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (n° 81/2007).

Le droit au respect des biens n'empêche pas le législateur de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Ainsi, la réglementation de la détention des armes à feu poursuit un objectif légitime lié à la sécurité des citoyens qui justifie que des mesures soient prises pour contrôler la détention et l'usage des armes (n° 154/2007). D'autres objectifs, notamment sociaux, peuvent justifier une limitation du droit de propriété. Ainsi, le fait de conférer un droit d'achat au locataire d'une habitation sociale constitue indéniablement une ingérence importante dans l'exercice du droit de propriété des sociétés de logement social. Cette mesure entre dans le champ d'application de l'article 16 de la Constitution. Après avoir minutieusement examiné la mesure et les garanties dont elle est accompagnée, la Cour conclut que le mécanisme de vente forcée en cause présente, pour le vendeur, des garanties analogues à celles de la préalable indemnité en matière d'expropriation, de sorte que l'article 16 de la Constitution n'est pas violé (nos 33/2007 et 62/2007).

5. Le droit à un procès équitable

Les droits de la défense et le droit à un procès équitable sont fondamentaux dans un Etat de droit (n° 107/2007). Le droit à l'assistance d'un avocat est, en règle, un élément constitutif des droits de la défense. Le principe connaît toutefois des atténuations en matière administrative. Ainsi, si le

principe *audi alteram partem* est un principe de bonne administration, le législateur décréte peut, dans l'exercice de ses compétences, prévoir une règle qui déroge à ce principe (n° 156/2007).

Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une voie de recours. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même (n° 134/2007).

Pour apprécier si les principes d'indépendance et d'impartialité de la juridiction sont respectés par une procédure mise en place par un législateur, il convient d'avoir égard à l'ensemble de la procédure. Si le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel approfondi à l'égard d'une catégorie de décisions administratives, les justiciables disposent d'un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale contre la sanction administrative qui peut leur être infligée, de sorte que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné aux articles 10 et 11 de la Constitution, n'est pas violé (n° 14/2007).

Une disposition qui ne permet pas au juge d'éviter une violation de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en lui imposant d'infliger une amende élevée sans pouvoir en adapter le montant, méconnaît le droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention (n° 81/2007). De même, une disposition qui exclut tout recours judiciaire contre les décisions refusant de renoncer à récupérer des prestations sociales indûment payées est incompatible avec les exigences du procès équitable, puisqu'une catégorie de personnes se trouve privée de tout recours contre une décision qui fait grief (n° 82/2007).

La technique des validations ou confirmations législatives, si elle a pour effet d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer sur la régularité d'actes réglementaires soumis à son contrôle, n'en est pas pour autant forcément contraire aux exigences du procès équitable. Ainsi, le législateur peut couvrir le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, car cette irrégularité, à la supposer établie, n'a pu faire naître dans le chef des parties le droit intangible d'être dispensées à jamais du respect des obligations imposées par l'arrêté vicié (n° 51/2007). De même, la confirmation législative en matière fiscale renforce le contrôle du législateur et n'a pas pour but de paralyser le contrôle exercé par le Conseil d'Etat, même si elle a cet effet. Dès lors, la circonstance que l'arrêté royal confirmé faisait l'objet d'un recours ne peut priver le législateur de l'exercice d'une compétence qui lui revient (n° 89/2007).

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

n'impliquent pas le droit pour un inculpé de demander le renvoi devant un jury (n° 7/2007).

La matière des méthodes particulières de recherche et d'enquêtes policières est un terrain fertile pour le contrôle du respect des garanties juridictionnelles. La Cour considère notamment, en ce qui concerne la possibilité d'introduire un pourvoi en cassation, que la circonstance que des garanties importantes sont prévues lors du contrôle effectué par la Chambre des mises en accusation ne peut justifier que soit exclu le contrôle de légalité, exercé par la Cour de cassation, qui doit porter notamment sur le respect de ces garanties (n° 105/2007). Elle répète également, à l'occasion de l'examen des méthodes particulières de recherche, que le principe de l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, ainsi que le caractère contradictoire du procès, y compris en ce qui concerne la procédure, constituent des aspects fondamentaux du droit à un procès équitable. La Cour admet que le droit de prendre connaissance de tous les éléments de preuve de la partie poursuivante n'est pas absolu, et qu'il peut y avoir des intérêts divergents, tels que la sécurité nationale, la nécessité de protéger les témoins ou de garder le secret sur des méthodes d'enquête, qui doivent être mis en balance avec les droits du prévenu. L'ingérence dans les droits de la défense ne peut toutefois être justifiée que si elle est strictement proportionnée à l'importance des objectifs à atteindre et si elle est compensée par une procédure qui permet à un juge indépendant et impartial de vérifier la légalité de la procédure (n° 107/2007). Cette solution est confirmée par un arrêt rendu en matière d'accès aux pièces contenues dans le dossier administratif. Se référant à de nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice des Communautés européennes, la Cour décide que si le droit à un procès équitable est violé lorsque des documents essentiels à la solution du litige ne sont pas communiqués à l'une des parties à la cause, ce principe doit céder lorsque son application stricte engendrerait une violation manifeste du droit au respect de la vie privée de certaines personnes, en leur faisant courir un risque particulièrement grave et très difficilement réparable. Dans ces hypothèses, des éléments décisifs pour la solution du litige peuvent être soustraits à la contradiction des parties pour autant que la procédure compense, dans toute la mesure du possible, le handicap sévère qui en découle pour certaines d'entre elles. Il convient qu'un juge indépendant et impartial puisse contrôler la confidentialité alléguée de ces pièces ainsi que leur exactitude et leur pertinence (n° 118/2007).

De manière générale, toutefois, le principe demeure que l'égalité des armes de toutes les parties impliquées dans un recours administratif implique que toutes les parties puissent disposer des mêmes pièces pertinentes (n° 69/2007).

6. *Le droit à la légalité et à la non-rétroactivité des dispositions pénales*

«En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possible, d'autre part, d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée que sur la base de règles adoptées par une assemblée délibérante démocratiquement élue». Il en découle que la loi pénale «doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable et de connaître la peine qu'il risque d'encourir (n° 154/2007; voy. égal. n° 60/2007)».

Le souci de donner un cadre légal à une pratique, en matière de méthodes particulières de recherche, que l'évolution de la grande criminalité a rendue nécessaire, est de nature à renforcer le respect des exigences de légalité du droit pénal et de la procédure pénale. Encore faut-il que le législateur respecte à cette occasion l'article 12 de la Constitution, qui exige que la procédure pénale soit prévisible. Cette exigence s'impose d'autant plus lorsqu'il s'agit pour une autorité judiciaire, en l'espèce un magistrat, d'autoriser une personne à commettre une infraction qui peut avoir pour conséquence de porter atteinte aux droits fondamentaux de tiers (n° 105/2007).

7. *Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*

L'article 23 de la Constitution énonce les droits qui doivent être garantis par les différents législateurs en vue d'offrir à chacun la possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce droit peut être atteint notamment par l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels, qui se conjuguent de façon à permettre à toute personne d'en jouir. Le droit à la sécurité sociale est l'un de ces droits. Le législateur compétent dispose, pour le garantir, d'une large marge d'appréciation, et la Cour ne pourrait censurer les mesures prises afin d'atteindre cet objectif que si elles procédaient d'une appréciation manifestement déraisonnable (n° 66/2007).

Lorsqu'elle examine des dispositions en matière «de politique du logement, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution aux législateurs régionaux de garantir le droit à un logement décent, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est manifestement déraisonnable (n° 155/2007)».

L'article 23 de la Constitution contient en matière de droit à un environnement sain une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compé-

tent de réduire sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général (n° 87/2007; voy. égal. n° 139/2007).

8. *Les droits politiques*

La Cour confirme sa jurisprudence selon laquelle le droit de vote étant le droit politique fondamental de la démocratie représentative, l'intérêt agir en matière électorale appartient à tout candidat à des élections (56).

9. *Les droits de l'enfant*

La Convention relative aux droits de l'enfant est régulièrement invoquée devant la Cour qui l'inclut dans ses normes de contrôle, combinée aux dispositions constitutionnelles pour lesquelles elle est compétente. Elle en déduit notamment une obligation de tenir davantage compte de l'intérêt de l'enfant dans les procédures judiciaires qui le concernent (57).

B. — *L'intervention de la Cour dans les différentes branches du droit au contentieux des droits et libertés*

1. *L'égalité et la liberté en matière d'enseignement*

— «L'article 24, §1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution garantit la liberté d'enseignement» (n° 110/2007). Elle implique la liberté pour chaque pouvoir organisateur de fixer ses «objectifs pédagogiques» et de «choisir le personnel qui sera chargé de mener à bien (leur) réalisation» (nos 106/2007 et 132/2007). Aucune liberté, cependant, n'est absolue. Le législateur peut donc y apporter des restrictions, «en vue notamment de garantir la qualité de l'enseignement» (*idem*).

— L'enseignement organisé par la Communauté se caractérise par son unicité. Il se distingue de l'enseignement officiel subventionné qui «comprend des pouvoirs organisateurs à la fois différents... et nombreux», à savoir les provinces et les communes (n° 110/2007).

— Si l'on entend que la liberté constitutionnelle «ne reste pas purement théorique», il faut que les pouvoirs organisateurs qui ne dépendent pas directement de la Communauté puissent «prétendre à des subventions à charge de celle-ci» (nos 106/2007 et 110/2007). La Cour a déjà eu l'occasion de rappeler que «le droit au subventionnement» était limité. Il est tributaire des moyens financiers de la Communauté et de leur répartition entre

(56) Arrêt n° 151.

(57) Arrêt n° 35.

«les diverses missions» qui lui incombent. Il est subordonné au respect d'exigences qui tiennent à l'intérêt général — notamment celles qui sont liées à la dispensation d'un enseignement de qualité et à l'établissement des normes de population scolaire — (*idem*).

A ce titre, «la liberté d'enseignement connaît des limites». Celles-ci constitueraient des «atteintes» à cette liberté s'il apparaissait que «les limitations concrètes... ne sont pas adéquates à l'objectif poursuivi ou (qu'elles) sont disproportionnées par rapport à celui-ci» (n° 106/2007).

«En vue d'assurer la qualité de l'enseignement», le législateur peut, par exemple, exiger que le directeur d'un établissement dispose des «capacités, qualifications ou formations» qui lui permettent d'exercer cette tâche dans le cadre d'un statut «spécifique et adéquat» (n° 132/2007) (58).

— «L'article 24, §5, de la Constitution traduit, quant à lui, la volonté du (pouvoir) constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement» (59). Il n'interdit pas, par contre, selon une jurisprudence constante, que des délégations soient données à d'autres autorités publiques ou privées.

— Un autre principe constitutionnel est rappelé. L'article 24, §1^{er}, alinéa 4, reconnaît à l'étudiant un «droit fondamental», celui de choisir dans les écoles organisées par les pouvoirs publics entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale confessionnelle. «Toute mesure qui serait de nature à empêcher, à entraver ou à pénaliser ce choix, fût-elle économiquement justifiée» violerait pareil droit (*idem*).

Les enseignants du cours de religion sont désignés le plus souvent «auprès de plusieurs pouvoirs organisateurs». Ils le sont sur proposition du chef de culte. Celui-ci intervient «tant à l'entame qu'au cours de la carrière de l'enseignant». Il doit connaître la charge et l'ancienneté de chacun d'eux. Un décret du 10 mars 2006 prévoit plusieurs mécanismes aux fins d'assurer la transmission de ces informations (n° 110/2007). Des lacunes ou des difficultés peuvent se révéler à l'occasion de ces opérations. L'examen de ces

(58) Il ne saurait pour autant sanctionner la méconnaissance de ces exigences en privant une école de ses subventions. Une telle mesure ne serait pas raisonnablement proportionnée à l'objectif poursuivi. De plus, elle hypothéquerait gravement «la poursuite des activités» de l'institution; sa «survie» en serait même menacée.

(59) Il est rappelé, dans l'arrêt n° 143/2007, qu'il n'y a pas lieu de confondre la législation sur l'enseignement, en ce compris les programmes et les diplômes, qui relève de la compétence des Communautés et la réglementation de l'accès à la profession, subordonnant, par exemple, celui-ci à la possession d'un diplôme, qui est de compétence fédérale. Dans cet exercice, l'Etat doit traiter «de manière identique les diplômes équivalents» et tenir compte des législations arrêtées dans les diverses communautés, même si des appellations distinctes y ont cours. C'est ainsi que le diplôme de bachelier doit être assimilé à celui de gradué en construction, option immobilier, et que les titulaires de ce diplôme doivent pouvoir exercer la profession de géomètre-expert. Raisonner autrement reviendrait à considérer que le législateur fédéral a méconnu la compétence des communautés «en ne prenant pas suffisamment en considération» les normes décrétales (*idem*).

questions administratives ne relève pas de la compétence du juge constitutionnel (*idem*).

— L'article 24, §4, de la Constitution établit «le principe» de l'égalité de traitement entre établissements d'enseignement et entre membres du personnel. Il n'exclut pas un traitement différencié mais, comme le veut la Constitution, il convient que celui-ci se fonde «sur les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur». Le législateur ne peut se contenter, cependant, de relever les différences objectives qui existent entre ces institutions ou ces enseignants. Il doit encore démontrer qu'«à l'égard de la matière réglée, la distinction alléguée est pertinente pour justifier raisonnablement une différence de traitement» (n° 110/2007).

— La question de la gratuité de l'enseignement fait l'objet d'un examen particulier. Il y a lieu de tenir compte, en l'occurrence, des dispositions de l'article 24, §3, de la Constitution mais aussi de celles de l'article 13 du Pacte des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels. Par contre, l'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'établit «nullement le principe de la gratuité de l'enseignement» (n° 28/2007).

En ce qui concerne l'enseignement primaire, la gratuité est la règle. C'est «un objectif qui doit être immédiatement réalisé». En ce qui concerne l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, il s'agit plutôt d'un objectif à atteindre progressivement «par tous les moyens appropriés». Il y a lieu notamment, dit la Cour, de tenir compte «des possibilités économiques et de la situation des finances publiques» du pays. Les dispositions du Pacte s'opposent à ce que la Belgique prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif d'accès en pleine égalité à l'enseignement supérieur.

Des droits d'inscription (qualifiés de «minerval») sont perçus dans l'enseignement supérieur. Leur montant a été établi en 1983. Un décret du 20 juillet 2005 peut-il augmenter ce montant? Dans un arrêt du 21 février 2007, la Cour observe que «l'obligation de *standstill*, résultant du Pacte... n'implique pas que ces droits ne puissent être augmentés... en fonction notamment, d'une part, d'une appréciation raisonnable de l'évolution du coût de la vie, de celle du produit national et de l'élévation du revenu moyen par habitant par rapport à l'époque où ils ont été fixés et, d'autre part, des motifs liés à l'intérêt général mentionnés notamment à l'article 2.1 du Pacte, en particulier en fonction des ressources disponibles».

Outre les droits d'inscription (qualifiés de «minerval»), des droits complémentaires sont réclamés par certaines écoles. Pour l'essentiel, ils servent à acquérir du matériel pédagogique en liaison avec l'enseignement dispensé. Ils représentent le «coût de biens et de services». La base juridique claire de tels prélèvements faisait néanmoins défaut. Y avait-il lieu pour la Communauté de leur réclamer le remboursement de ces montants si l'on sait

que «la survie financière» de ces écoles et donc la préservation du «service public d'enseignement» en dépendent? Les droits sont validés par décret. Il est constaté, en effet, que les établissements d'enseignement ont établi ces droits en fonction de leurs besoins financiers propres, en fonction aussi des projets pédagogiques qui peuvent varier d'un établissement à l'autre, y compris pour des options identiques.

2. Le droit de la sécurité sociale et le droit du travail

Les caractéristiques propres des accidents du travail et des accidents sur le chemin du travail justifient que le législateur ait prévu une réglementation différente pour les deux catégories d'accidents et qu'il n'ait exigé la «normalité» en ce qui concerne le chemin du travail que pour l'accident sur le chemin du travail. Les mêmes caractéristiques justifient qu'un règlement différent ait été prévu en ce qui concerne la charge de la preuve. La Cour est encore interrogée au sujet de l'interprétation donnée par la jurisprudence à la notion de «trajet normal», vue sous l'angle de la durée. Elle estime qu'en raison de la généralité des lois et de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent, il ne peut être reproché au législateur, au nom de la sécurité juridique, de ne pas avoir établi des critères à ce point précis que le juge ne disposerait de plus aucun pouvoir d'appréciation. En ce qui concerne la différence de durée d'interruption du trajet normal, il peut être admis que la charge de la preuve puisse être différente dans les trois cas reconnus par la jurisprudence sans violer les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 152/2007). Contrairement aux accidents du travail qui se produisent soudainement, les maladies professionnelles s'inscrivent dans la durée, ce qui peut rendre malaisée la détermination du moment où il faut en faire la déclaration. En raison du développement qu'a connu ce secteur, le législateur a pu prendre des mesures qui limitent les dépenses mises à charge du fonds des maladies professionnelles et qui favorisent la prévention en incitant le malade à déclarer sa maladie dès l'apparition des premiers symptômes. Cependant, il n'est pas justifié de faire naître «au plus tôt 120 jours avant la date d'introduction de la demande» le droit aux indemnités dans le secteur privé alors que le législateur n'a pas estimé devoir fixer un délai aussi court dans le secteur public (n° 25/2007).

Le législateur a modifié partiellement la réglementation relative aux allocations familiales pour enfants handicapés en 2002. La nouvelle rédaction de l'article 63 des lois coordonnées relatives aux allocations pour travailleurs salariés établit en conséquence des régimes distincts selon que l'enfant bénéficiaire atteint d'un handicap est né avant ou après le 1^{er} janvier 1996. Le législateur, qui entend modifier profondément le système, peut instaurer le nouveau régime par phases et établir dès lors une distinction suivant l'âge des enfants (n° 66/2007).



En matière d'allocations aux handicapés (60), le législateur peut, dans le souci de garantir l'équilibre financier du secteur, suspendre partiellement l'allocation d'intégration lorsque le bénéficiaire séjourne dans une institution totalement ou partiellement à charge des pouvoirs publics, d'un service public ou d'un organisme de sécurité sociale. Il n'est par ailleurs pas déraisonnable que seule l'allocation d'intégration soit suspendue en cas de séjour dans une institution, et non l'allocation d'aide aux personnes âgées (n° 145/2007).

Trois arrêts concernent les pensions. La Cour sanctionne une ancienne différence de traitement entre les régimes de sécurité sociale d'outre-mer et celui des travailleurs salariés (n° 150/2007), elle valide par contre des différences entre les régimes applicables aux marins et aux ouvriers et employés (n° 96/2007). Enfin, par un arrêt d'interprétation conforme, elle considère qu'un recours judiciaire doit être ouvert contre la décision par laquelle l'Office national des pensions refuse de renoncer à récupérer des prestations indûment payées (n° 82/2007).

Plusieurs arrêts concernent les mesures prises pour financer la sécurité sociale ou pour en limiter les dépenses (61). La Cour rejette un recours visant les dispositions mettant à charge des entreprises pharmaceutiques une cotisation exceptionnelle sur base du chiffre d'affaires qui s'inscrit dans le cadre d'une réforme globale du système des cotisations à charge de l'industrie pharmaceutique, laquelle devrait mener, à terme, à une baisse globale des cotisations. Compte tenu de cet objectif, la Cour admet qu'une cotisation exceptionnelle soit encore mise à charge du secteur afin d'assurer l'équilibre du budget de l'assurance soins de santé. Par ailleurs, elle considère que la maîtrise du budget des médicaments remboursables est nécessaire à l'équilibre de l'assurance maladie-invalidité et que, plus qu'aux autres acteurs du secteur, il peut être demandé à l'industrie pharmaceutique, qui tire le plus d'avantages financiers de la surconsommation de médicaments, de consentir un effort financier (n° 114/2007). Parmi les mesures liées au financement de la sécurité sociale, les dispositions tendant à lutter contre la fraude sociale retiennent encore l'attention de la Cour. Constatant que les condamnations que le juge prononce d'office en application de l'article 35, §1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 ne sont pas de nature pénale, car elles s'expliquent par le souci du législateur de réparer forfaitairement le dommage causé par les droits éludés (62), la Cour en conclut que les principes généraux du droit pénal ne sont pas applicables. Toutefois,

(60) Voy. égal. n° 153/2007, cité *infra* en droit des étrangers.

(61) Voy. égal. n° 160/2007, qui concerne une disposition abrogée qui prévoyait la limitation du remboursement des prestations de biologie clinique en fonction de la qualité de l'exploitant du laboratoire, et l'arrêt n° 83/2007, relatif au calcul des cotisations sociales dues par les travailleurs indépendants.

(62) Voy. égal. n° 9/2003.

l'article 35, §3, de la même loi élève ces cotisations impayées, lorsqu'il ne s'agit que des cotisations, majorations et intérêts de retard, à un montant qui est sans rapport avec le préjudice subi par l'organisme percepteur, ces cotisations se voient conférer une nature pénale au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale leur est applicable (n° 157/2007). Au sujet des majorations prévues par l'article 30bis, §3, de la même loi, qui peuvent s'avérer très lourdes et n'ont pas pour but de réparer le dommage causé à la sécurité sociale, la Cour décide de même qu'elles ont un caractère répressif dominant, et qu'elles sont donc des sanctions pénales au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. En conséquence, elles doivent être conformes aux principes généraux du droit pénal. Ceci ne signifie pas *ipso facto* qu'elles doivent être conformes aux règles internes de droit pénal et de procédure pénale, puisqu'elles ne sont pas des peines au sens de l'article 1^{er} du Code pénal. Le contrôle exercé par la Cour au contentieux de l'égalité fait toutefois apparaître que la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne permet au tribunal du travail ni de modérer la majoration de cotisations s'il existe des circonstances atténuantes, ni d'ordonner un sursis à l'exécution du paiement (n° 86/2007).

Interrogée au sujet de l'article 22, §1^{er}, de la Charte de l'assuré social dont le champ d'application est limité lorsqu'il existe des dispositions particulières, et qui exclut par ailleurs toute attribution judiciaire quant au contrôle complet des allocations sociales indûment payées, la Cour dit pour droit qu'en ce que cette disposition autorise l'institution de sécurité sociale compétente à renoncer à la récupération d'indu dans des cas dignes d'intérêt, il établit, dans l'intérêt de l'administré, un critère sur l'application duquel le juge, sans qu'il puisse se substituer au ministre, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité interne et externe (n° 101/2007).

En droit du travail, la Cour juge encore justifiée la différence de traitement entre employés du secteur privé et employés du secteur public quant au délai de prescription applicable à l'action en répétition d'indu exercée à leur égard par leur employeur en récupération de traitements indûment payés (n° 95/2007), et dit pour droit que l'article 31, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il a pour effet qu'un créancier-cessionnaire qui a introduit, par un seul et même acte, une demande en validation de la cession de rémunération et une demande relative à la créance principale, est privé de la possibilité d'interjeter appel du jugement du juge de paix (n° 58/2007).

3. *Le droit judiciaire*

La Cour est souvent interrogée au sujet de différences procédurales. Elle a coutume de dire que «la différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédures entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées» (63). Ainsi, dès lors que l'opposition reste ouverte à l'égard de la personne qui verrait le délai d'opposition à une décision rendue par défaut débiter et expirer à son insu, alors même qu'elle ne pourrait être tenue pour responsable de la méconnaissance de son domicile, les articles 40 et 57, alinéa 2, du Code judiciaire ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en prévoyant que, lorsque la signification à personne est irréalisable, le délai commence à courir et s'écoule de façon à ce que la personne en faveur de qui le jugement a été rendu puisse voir ses droits fixés (n° 99/2007). De même, la différence de traitement entre le demandeur originaire, qui ne peut, en application de l'article 807 du Code judiciaire, étendre ou modifier sa demande que dans certaines limites, et le demandeur sur reconvention, qui n'est pas limité de la même manière, ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des demandeurs originaires qui ont eu toute la liberté de déterminer l'étendue de leur demande dans l'acte introductif, et qui peuvent par ailleurs introduire par voie séparée une demande nouvelle (n° 77/2007). La Cour dit encore pour droit que l'article 31, alinéa 2, de la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il a pour effet qu'un créancier-cessionnaire qui a introduit, par un seul et même acte, une demande en validation de la cession de rémunération et une demande relative à la créance principale, est privé de la possibilité d'interjeter appel du jugement du juge de paix (n° 58/2007). Enfin, est encore justifiée la différence de traitement entre justiciables qui découle de l'article 1675/16 du Code judiciaire, le législateur ayant pu estimer qu'il n'était pas nécessaire de prévoir pour la notification prévue à cet article les mentions obligatoires prévues par l'article 792, alinéa 3, du Code judiciaire (n° 40/2007).

Par contre, lorsqu'une différence procédurale n'est pas justifiée, elle viole les articles 10 et 11 de la Constitution. C'est le cas, par exemple, de l'article 14, alinéa 4, de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une banque carrefour des entreprises, s'il est interprété en ce sens que la sanction d'irrecevabilité qu'il prévoit n'est pas applicable à une action recon-

(63) Parmi d'autres, n°s 99/2007 et 134/2007.



ventionnelle intentée par voie de conclusion fondée sur une activité pour laquelle l'entreprise n'est pas inscrite à la banque (n° 46/2007).

Les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles. La Cour juge qu'un délai de recours de 14 jours pour former appel d'une décision déclarant exécutoire une sentence arbitrale rendue aux Pays-Bas, qui ne porte donc pas sur le fond du litige, n'est pas à ce point court qu'il rendrait exagérément difficile ou impossible l'exécution du recours (n° 134/2007).

Le statut des magistrats et des personnes exerçant d'autres fonctions judiciaires est régulièrement mis en cause devant la Cour. Celle-ci connaît ainsi des exigences relatives aux certificats dont doivent être porteurs les candidats à une fonction de greffier en chef d'une justice de paix (n° 54/2007), de la modification législative relative à la durée et au renouvellement des mandats de premier président de Cour d'appel (n° 137/2007), ainsi que de la composition du Conseil général des partenaires de l'Ordre judiciaire (n° 140/2007).

Interrogée en matière de saisies au sujet des allocations ou indemnités insaisissables, la Cour dit pour droit que l'article 1410, §1^{er}, 4^o, du Code judiciaire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 29/2007).

La question de la répétibilité des frais et honoraires d'avocats, qui fait couler beaucoup d'encre en doctrine au cours de l'année, donne lieu à un arrêt, par lequel la Cour répète que l'absence d'une réglementation légale relative au remboursement des frais et honoraires d'avocat pour les citoyens qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales viole les articles 10 et 11 de la Constitution, et que la discrimination trouve son origine dans l'absence d'une réglementation globale que seul le législateur peut prévoir (n° 16/2007) (64).

En permettant à une loi de prévoir un mode de tarification des frais et honoraires d'experts qui s'écarte des critères d'évaluation des honoraires et frais d'experts prévus par le Code judiciaire, l'article 982, alinéa 2, n'est pas discriminatoire en soi. La loi ne peut déroger aux critères du Code judiciaire que dans le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Lorsque la différence dans le mode de tarification des frais et hono-

(64) Sur cette problématique, voy. égal. n^{os} 57/2006 et 95/2006. La matière est désormais réglée par la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat. La Cour a rendu le 18 décembre 2008 un arrêt sur recours en annulation contre cette loi. Elle rendra en 2009 plusieurs arrêts répondant à des questions préjudicielles relatives à diverses dispositions de cette loi.

raires est justifiée, elle n'aboutit pas à créer une discrimination entre les justiciables (n° 22/2007).

En matière de règlement collectif de dettes, outre un arrêt cité *supra*, la Cour rejette un recours en annulation visant les chapitres V et XIII de la loi du 13 décembre 2005 portant des dispositions diverses relatives aux délais, à la requête contradictoire et à la procédure en règlement collectif de dettes (n° 41/2007).

4. *Le droit civil*

Si le contrôle exercé par la Cour est «plus rigoureux lorsque le principe fondamental de l'égalité des naissances est en cause» (n° 52/2007), elle admet qu'il n'est pas déraisonnable que, pour qu'un enfant soit successible de ses parents, il est nécessaire qu'un lien de filiation juridique soit établi, un lien «de fait» ne suffisant pas (n° 136/2007). Mais une fois le lien de filiation juridique établi, il n'est pas justifié de distinguer, en ce qui concerne la possibilité de demander la conversion de l'usufruit du conjoint survivant, entre les successibles selon qu'ils sont nés d'une relation extraconjugale ou pas (65). En matière d'établissement de la filiation paternelle, la Cour invalide l'article 319, §4, du Code civil, tel qu'il était applicable avant sa modification par la loi du 1^{er} juillet 2006 (n° 35/2007).

Invitée à examiner la situation de l'administrateur provisoire par rapport à celles d'autres personnes chargées de gérer les biens d'autrui, la Cour constate que le calcul de la rémunération de l'administrateur provisoire et du curateur pour devoirs exceptionnels est laissé au juge, de sorte qu'il n'y a pas de différence de traitement, et qu'il ne peut être fait de comparaison utile à ce niveau avec le médiateur de dettes. Elle relève également que s'il n'existe pas, en matière d'administration provisoire, une disposition générale comparable à l'article 404 du Code civil en matière de tutelle, il y a bien une possibilité de faire assister la personne protégée en cas d'opposition d'intérêt entre elle et l'administrateur provisoire (n° 43/2007).

Interrogée au sujet de la différence de traitement entre couples mariés et cohabitants en ce qui concerne la cause d'excuse attachée au vol entre époux, la Cour estime qu'elle est fondée sur un élément objectif, à savoir que les conjoints ont l'un envers l'autre des droits et devoirs définis par le Code civil que ne connaissent pas les couples non mariés, puisque ces derniers n'ont pas pris l'un envers l'autre les mêmes engagements juridiques. La Cour considère encore à ce sujet que «le législateur a pu légitimement considérer qu'il convenait d'accorder une immunité particulière en vue de protéger une communauté de vie organisée par la loi, qui modifie la situa-

(65) N° 52/2007, à propos de l'ancien art. 745*quater*, §1^{er}, al. 2, du Code civil, abrogé par la loi du 1^{er} juillet 2006.

tion patrimoniale des conjoints et qui crée des obligations mutuelles» (n° 116/2007).

La matière du bail retient l'attention de la Cour à trois reprises au cours de l'année. Outre un arrêt de rejet d'une demande de suspension pour défaut de préjudice grave difficilement réparable (n° 112/2007), on note un arrêt d'interprétation conforme relatif à la possibilité pour le bailleur et le preneur d'indexer, de commun accord, le loyer d'un bail verbal (n° 65/2007) et un arrêt confirmant la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 1736 du Code civil dans l'interprétation selon laquelle il s'applique au congé donné par le preneur dans le cadre d'un bail commercial qui est devenu un bail d'une durée indéterminée (n° 76/2007).

En matière d'obligations, interrogée au sujet de l'article 2272, alinéa 2, du Code civil, la Cour dit pour droit d'une part que cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle elle ne s'applique pas aux actions d'une entreprise publique autonome pour la fourniture de marchandises, et d'autre part qu'elle ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'elle s'applique exclusivement aux actions pour la fourniture de marchandises, et non aux actions pour la fourniture de services (n° 88/2007). Par ailleurs, l'article 2277 du Code civil viole les mêmes dispositions constitutionnelles s'il est interprété en ce sens que la prescription quinquennale qu'il prévoit ne s'applique pas aux dettes périodiques relatives aux fournitures de téléphonie mobile, mais il ne viole pas ces dispositions s'il est interprété en sens contraire (n° 13/2007).

Les règles relatives à la responsabilité civile occupent une part importante du contentieux constitutionnel relatif au droit civil. L'article 7bis de la loi du 28 février 1882 sur la chasse et l'article 24 du décret de la Région flamande du 24 juillet 1991 sur la chasse sont jugés contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'ils prévoient une procédure différente en matière d'actions en réparation des dommages causés par le gibier selon que ces dommages sont occasionnés par des lapins ou par une autre espèce (n° 44/2007). Dans un tout autre registre, la Cour examine les possibilités dont dispose un employeur privé d'obtenir, sur la base de l'article 1382 du Code civil, une indemnisation du dommage qu'il subit du fait de l'incapacité de travail d'un de ses travailleurs ensuite d'un accident causé par un tiers. La Cour estime que les articles 10 et 11 ne sont pas violés si l'article 1382 est interprété comme ne permettant pas l'indemnisation de l'employeur lorsque son dommage est la conséquence d'un accident du travail ou d'un accident sur le chemin du travail, et s'il est interprété comme permettant cette indemnisation lorsqu'il s'agit d'un autre accident (n° 135/2007). Enfin, la Cour rejette un recours dirigé contre l'article 5 de la loi du 19 juillet 2006 modifiant la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits

des volontaires qui exclut la responsabilité civile du volontaire et qui implique pour l'association l'obligation d'assurer les volontaires qui travaillent pour elle (n° 158/2007).

La Cour annule, tout en maintenant les effets, l'article 11, 2° à 4°, de la loi du 17 septembre 2005 relative à la réparation des dommages causés par des catastrophes naturelles, en ce que la formule retenue par le législateur pour plafonner l'intervention des compagnies d'assurances privées donne lieu à des différences substantielles entre compagnies en cas de réalisation du risque (n° 39/2007). Toujours en matière d'assurances (66), des architectes ont contesté devant la Cour la disposition qui leur impose d'assurer leur responsabilité professionnelle, alors que cette obligation ne s'applique pas à d'autres acteurs du secteur de la construction. La Cour reconnaît que cette différence de traitement est discriminatoire, mais constate que la discrimination relevée n'est pas la conséquence de l'obligation d'assurance imposée aux architectes, mais bien de l'absence, dans le droit applicable aux autres parties intervenant dans la construction, d'une obligation d'assurance comparable (n° 100/2007).

5. *Le droit des étrangers*

Les règles procédurales différentes en matière de comparution devant la Commission permanente de recours des réfugiés, sont justifiées par les différences qui existent entre l'étranger qui a demandé à être reconnu comme réfugié et qui a donc un intérêt personnel à la procédure devant la Commission, et le Ministre de l'Intérieur, qui exerce des compétences générales en matière d'accès au territoire et est, à ce titre, gardien de l'ordre public et de la sécurité nationale (n° 21/2007).

En droit de la nationalité, les difficultés d'interprétation ne sont pas aplanies en ce qui concerne l'exigence de légalité du séjour pour l'accès à certaines procédures d'acquisition. Avant la modification du Code intervenue fin 2006, une disposition interprétative imposait cette exigence pour l'accès à la déclaration. La Cour estime, à propos de l'éventuelle application de cette disposition à d'autres procédures que celle qui est visée, que c'est au législateur qu'il appartient de décider s'il y a lieu de donner, ou non, la signification qu'il a conférée à la disposition en cause à d'autres dispositions de la loi (n° 19/2007).

En matière d'octroi d'allocations pour handicapés aux étrangers, la Cour, appliquant la jurisprudence *Koua Poirrez* de la Cour européenne des droits de l'homme (67), nuance sa propre jurisprudence (n° 92/2004) en décidant

(66) Voy. égal., en matière d'assurances, l'arrêt n° 115/2007 concernant l'art. 13, al. 3, de la loi sur le contrat d'assurance terrestre et l'arrêt n° 73/2007 concernant le traitement fiscal de l'indemnité versée en exécution d'un contrat d'assurance couvrant l'incapacité de travail et des primes liées au contrat d'assurance.

(67) Arrêt *Koua Poirrez c. France* du 30 septembre 2003.

que «s'il peut être admis qu'un étranger qui (...) est inscrit au registre des étrangers ne présente pas de lien suffisant avec la Belgique pour bénéficier des allocations (...), il n'existe pas de 'considérations très fortes' permettant — et par conséquent, il n'est pas raisonnablement justifié — d'exclure du bénéfice de ces allocations l'étranger qui, autorisé à s'établir en Belgique et par conséquent inscrit au registre de la population, est supposé, en raison de son statut administratif, être installé en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative» (n° 153/2007).

6. *Le droit pénal*

En ne permettant pas au prévenu qui fait opposition à un jugement par défaut le condamnant à une peine d'amende d'obtenir qu'une peine de travail soit prononcée, le législateur a adopté une mesure aux effets disproportionnés. En effet, il n'est pas raisonnablement justifié qu'une catégorie de prévenus soient privés de la possibilité de se voir condamner à une peine de travail pour le seul motif qu'ils comparaissent sur opposition. Une telle mesure revient à priver cette catégorie de prévenus d'une partie de leurs droits de défense parce qu'ils n'ont pas comparu devant le tribunal, ce qui n'est pas compatible avec les exigences du procès équitable (n° 4/2007). Par ailleurs, en ce qu'il subordonne à l'unanimité des membres du siège la décision de condamner à une peine de travail un prévenu qui fait appel d'une décision le condamnant à une peine d'amende, l'article 211*bis* du Code d'instruction criminelle n'est pas davantage compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 147/2007).

Alors que la partie civile peut interjeter appel contre une ordonnance de renvoi de la chambre du conseil dès qu'elle démontre y avoir un intérêt légitime, l'inculpé ne peut interjeter appel de cette ordonnance que sur la base de l'incompétence visée à l'article 539 du Code d'instruction criminelle ou sur la base des irrégularités, omissions ou causes de nullité visées à l'article 131, §1^{er}, du même Code. Un renvoi devant le tribunal de police, notamment en cas de contraventionnalisation, assure à l'inculpé qu'en principe une peine correctionnelle ne pourra plus lui être infligée. Il en va de même en cas de renvoi devant le tribunal correctionnel, puisqu'en principe une peine criminelle ne pourra plus être infligée. Dès lors, l'absence de possibilité pour l'inculpé d'interjeter appel de l'ordonnance de renvoi n'est pas dépourvue de justification raisonnable (n° 7/2007).

L'inculpé condamné aux frais de l'action publique se trouve dans une situation qui n'est comparable ni à celle de l'inculpé condamné à des dommages-intérêts envers la partie civile ni à celle de l'inculpé ou de la partie civile condamnés aux dépens afférents à l'action civile. Il s'ensuit que les voies de recours différentes ouvertes à l'encontre de ces décisions ne constituent pas une discrimination (n° 30/2007).

De même, les modalités fixées pour l'exercice des voies de recours ouvertes contre les jugements du tribunal de police siégeant en matière civile et se prononçant sur le dommage résultant d'un accident de la circulation, statuant ainsi sur des intérêts purement privés, ne peuvent faire l'objet d'une comparaison pertinente avec celles fixées pour l'exercice des voies de recours ouvertes contre les jugements du tribunal de police siégeant en matière répressive, où l'action publique, à laquelle l'action civile est liée, met essentiellement en jeu l'intérêt de la société (n° 161/2007).

En tant qu'il aboutit à traiter les dirigeants de droit ou de fait de sociétés faillies dont les fautes de gestion sont censées être les plus graves puisqu'elles constituent des infractions pénales, plus favorablement que les mêmes dirigeants qui n'ont pas commis de faute pénale, en octroyant aux premiers la possibilité d'obtenir une mesure de sursis à l'exécution de leur peine, l'article 1^{er}, littera g, de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 «relatif à l'interdiction judiciaire faite à certains condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités» n'est pas raisonnablement justifié (n° 144/2007).

A la lumière de l'arrêt de réponse rendu par la Cour de justice de Luxembourg, la Cour se saisit à nouveau de la régularité de la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen. La décision du juge d'instruction de mettre en détention, en exécution d'un mandat d'arrêt européen, une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales répond aux exigences de l'article 12 de la Constitution et des articles 5.2 et 5.4 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une telle mesure ne porte pas davantage atteinte à la présomption d'innocence, dès lors qu'il doit encore être statué sur le fond de l'affaire dans le respect des droits de la personne qui fait l'objet du mandat d'arrêt. En outre, le droit à un recours effectif prévu à l'article 7, alinéa 2, de la loi attaquée peut être considéré comme une garantie suffisante (n° 128/2007).

Si le législateur peut légitimement considérer que lorsqu'une infraction a été commise au moyen d'un véhicule automoteur immatriculé au nom d'une personne physique, cette infraction a normalement pour auteur la personne qui a fait immatriculer le véhicule à son nom, ce constat ne peut toutefois pas s'appliquer au cas d'une infraction de roulage commise par un véhicule immatriculé au nom d'une personne morale. En effet, les caractéristiques mêmes de la personne morale empêchent de pouvoir établir une présomption quant à l'identité de l'auteur de l'infraction. Il s'ensuit que les règles différentes d'imputabilité des infractions de roulage lorsque celles-ci sont commises par une personne physique ou une personne morale reposent sur un critère objectif et pertinent et sont proportionnées à l'objectif poursuivi (n° 5/2007) (68).

(68) A rapprocher de l'arrêt n° 27/2000.

L'article 442*bis* du Code pénal a pour objectif de réprimer des agissements portant atteinte à la vie privée des personnes en les importunant de manière irritante. La peine prévue par l'article 442*bis* du Code pénal n'est applicable que moyennant la réunion des conditions suivantes : le caractère harcelant du comportement de la personne poursuivie, une atteinte à la tranquillité de la personne visée par le harceleur, un lien de causalité entre le comportement de celui-ci et cette perturbation de la tranquillité d'autrui ainsi que la gravité de cette perturbation. La peine prévue par l'article 145, §3, 2°, de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques peut être appliquée même si ces conditions ne sont pas remplies. Il n'est requis ni que l'utilisation du moyen de télécommunication présente un caractère harcelant ni que la tranquillité du correspondant de la personne soit effectivement perturbée. L'élément moral de l'infraction créée par l'article 442*bis* du Code pénal est, certes, d'un degré moindre que celui de l'infraction créée par l'article 145, §3, 2°, de la loi du 13 juin 2005. Cette dernière disposition ne rend punissable le comportement de l'utilisateur du moyen de télécommunication que si celui-ci avait l'intention d'importuner son correspondant, alors que le harceleur visé par la première disposition est punissable même s'il n'avait pas l'intention de perturber la tranquillité d'autrui. La Cour n'aperçoit cependant pas en quoi cette circonstance ou l'utilisation d'un moyen de télécommunication sont de nature à justifier les peines notablement plus lourdes fixées par la loi du 13 juin 2005 (n° 55/2007).

En raison des différences objectives qui existent entre une personne physique et une personne morale, il n'est pas discriminatoire d'ériger en infraction particulière le seul harcèlement dont la victime est une personne physique. Le harcèlement peut, en effet, s'entendre comme un comportement qui trouble la tranquillité affective de la personne harcelée, ce qui ne peut se concevoir qu'à l'égard d'une personne physique. Le harcèlement n'est pas un simple comportement gênant qui perturbe le fonctionnement normal de la victime, mais un comportement gênant qui occasionne en outre à la victime une sensation de trouble. En décidant de protéger pénalement, contre le harcèlement, les personnes physiques, le législateur fait usage d'un critère qui est pertinent puisque seule une personne physique est susceptible d'éprouver un tel trouble. En outre, la différence de traitement que l'article 442*bis* du Code pénal, ainsi interprété, établit entre les deux catégories de personnes, à savoir les personnes physiques et les personnes morales, n'est pas disproportionnée. La personne morale dont le fonctionnement serait perturbé par des actes ou des comportements s'apparentant au harcèlement dispose d'autres voies de droit, tant civiles que sociales et pénales, pour les faire cesser (n° 75/2007).

Aucune discrimination n'existe dans le fait que la réintégration dans le droit de conduire est subordonnée à la réussite des quatre examens visés au

§3, alinéa 1^{er}, de l'article 38 de la loi relative à la circulation routière, lorsque le juge condamne à la fois sur la base de l'article 29, §1^{er}, alinéa 2, de la loi relative à la circulation routière et sur la base de l'article 419*bis* du Code pénal, alors qu'il apprécie si la réussite de ces examens est nécessaire lorsqu'il condamne du chef d'une infraction à cet article 29, §1^{er}, alinéa 2, sans condamner simultanément pour un défaut de prévoyance ou de précaution un usager de la route qui a provoqué un accident mortel. En effet, le législateur a pu raisonnablement considérer qu'une personne qui s'est rendue coupable simultanément d'une infraction à l'article 419*bis* du Code pénal et à l'article 29, §1^{er}, alinéa 2, de la loi relative à la circulation routière a démontré par ce comportement qu'elle pouvait représenter un danger plus réel pour les autres usagers de la route que celle qui ne s'est rendue coupable que d'une infraction à cet article 29, §1^{er}, alinéa 2, et qu'elle devait faire l'objet d'une mesure visant à établir son aptitude à conduire un véhicule (n° 57/2007).

L'article 47, alinéa 1^{er}, de la loi relative à la circulation routière ne viole ni l'article 14 de la Constitution, ni l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ni l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce qu'il ne fixe aucun délai pour procéder aux examens qu'il impose. En effet, le délai de déchéance du droit de conduire qui, en vertu des articles 37*bis*, §2, et 38, §1^{er}, de la même loi, est fixé par le juge, implique que le prévenu qui est déchu du droit de conduire doit avoir la possibilité de se soumettre à ces examens avant l'expiration de ce délai. Si tel n'est pas le cas, l'allongement du délai de déchéance serait dû, non au texte de l'article 47, alinéa 1^{er}, précité, mais à une mauvaise application de celui-ci (n° 60/2007).

L'obligation pour le juge d'infliger une déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur concerne tous les usagers de la route, qu'ils soient titulaires ou non d'un permis de conduire valable pour la conduite d'un véhicule à moteur. En effet, la déchéance porte sur tous les véhicules à moteur, même ceux pour lesquels un permis de conduire n'est pas requis. Cela n'empêche pas que les effets de cette peine puissent être sensiblement plus lourds pour les cyclistes qui disposent d'un permis de conduire valable pour la conduite d'un véhicule à moteur que pour les cyclistes qui ne sont pas titulaires de ce permis de conduire. Pour ces derniers, la déchéance a pour seul effet qu'ils ne pourront pas obtenir de permis de conduire et qu'ils ne pourront plus conduire un véhicule à moteur pour lequel un permis de conduire n'est pas requis. Les premiers nommés, par contre, perdent leur droit de conduire un véhicule à moteur de la catégorie pour laquelle ils ont obtenu un permis de conduire, ce qui peut avoir des conséquences extrêmes, en particulier pour ceux pour lesquels l'utilisation du véhicule est indispensable en vue d'acquérir des revenus professionnels. Il s'agit là toutefois d'une conséquence logique de la mesure qui ne peut donc porter

atteinte à son caractère objectif et raisonnable. En outre, le juge a la possibilité de limiter la déchéance du droit de conduire à certaines catégories de véhicules, de sorte que les effets de la mesure pour les cyclistes qui sont titulaires d'un permis de conduire valable ne sont pas disproportionnés (n° 133/2007).

La circonstance que la cause d'excuse instaurée par l'article 462 du Code pénal ne soit pas étendue aux couples non mariés est raisonnablement justifiée, dès lors que la communauté formée par des concubins n'est pas établie avec la même certitude que celle issue du mariage et qu'il n'en découle pas les mêmes droits et obligations (n° 116/2007).

N'est pas discriminatoire la différence de traitement faite par les articles 37^{ter} et 37^{quinqüies} du Code pénal et 12 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation entre les personnes qui ont été condamnées à une peine de travail (assortie d'une peine de substitution) dont l'inexécution totale ou partielle fait l'objet d'un rapport de la commission de probation en vue de l'application de la peine de substitution et les personnes qui bénéficient d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation ou de sursis à l'exécution de la peine, assortie d'une mesure probatoire qui est suspendue, précisée ou adaptée par une décision de la commission de probation en tant que les secondes ont la possibilité d'introduire devant le tribunal de première instance un recours contre la décision de la commission alors que les premières ne disposent d'aucun recours contre le rapport de la commission. Il existe en effet une différence essentielle entre le rôle que joue la commission de probation selon qu'elle convoque la première catégorie de personnes ou la seconde. Dans le premier cas, elle établit un rapport en vue de l'application de la peine de substitution, lequel est un acte préalable à la décision que peut prendre le ministère public d'exécuter la peine d'emprisonnement ou l'amende prévue dans la décision judiciaire. Dans le second cas, la commission prend une décision qui est, en principe, directement applicable. Il est raisonnablement justifié de ne pas prévoir un recours contre un rapport de la commission de probation, qui est un acte préparatoire qui ne lie pas le ministère public dans la décision qu'il prendra ensuite, et d'offrir un tel recours à l'intéressé contre une décision qui est exécutoire (n° 2/2007).

Une amende fixée au décuple des droits éludés pourrait, dans certains cas, porter une telle atteinte à la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée qu'elle pourrait constituer une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuit et constituer une violation du droit au respect des biens, garanti par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 11 janvier 2007, *Mamidakis c. Grèce*). Une disposition qui ne permet pas au juge d'éviter une violation de cette disposition méconnaît le droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention euro-

pénale des droits de l'homme. Même si le législateur pouvait prévoir une peine égale au décuple des droits éludés, l'absence d'un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale, rend la mesure incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (n° 81/2007).

Les condamnations d'office aux cotisations, majorations de cotisations et intérêts de retard que le juge prononce en application de l'article 35, §1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 ne sont pas, en tant que telles, de nature pénale. Cet article ne peut cependant se lire indépendamment de l'article 35, §3 de la même loi, lequel élève, lorsque les cotisations à payer ne constituent que des cotisations, majorations et intérêts de retard, ces cotisations à un montant qui est sans rapport avec le préjudice subi par l'organisme percepteur des cotisations de sécurité sociale, et qui aboutit donc à conférer à ces cotisations une nature pénale au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par la référence que fait l'article 35, §3, à l'article 35, §1^{er}, alinéa 3, le législateur a donc modifié la nature civile originaire de la condamnation. Il en résulte que, interprétées en ce sens que les personnes qui ont commis des faits avant l'entrée en vigueur de l'article 35, §3, sont condamnées, après l'entrée en vigueur de cet article, au paiement des cotisations, majorations de cotisations et intérêts de retard qui n'ont pas été versés sans que le montant des cotisations à payer puisse être inférieur à 2.500 euros par personne occupée, et ce par mois ou par fraction de mois, les dispositions en cause sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (n° 157/2007).

Un recours en annulation est introduit contre le décret flamand du 16 décembre 2005 portant création de l'agence autonomisée externe de droit public «Vlaamse Regulator voor de Media» (Régulateur flamand des Médias). Les requérants reprochent particulièrement au législateur décréteur d'avoir permis au Régulateur flamand des médias d'imposer des amendes administratives faisant partie de ses moyens de financement. La Cour constate cependant que l'institution est financée principalement par une dotation et que les amendes administratives litigieuses ne peuvent être infligées que pour cause de violation de la réglementation en matière de médias, donc en cas de violation objectivement constatable d'une norme juridique, imputable au comportement personnel du contrevenant. Le décret garantit expressément le droit d'être entendu contradictoirement, l'obligation de motivation et les principes de la publicité de l'administration. Un processus décisionnel transparent est ainsi organisé et les justiciables se voient offrir des garanties qui doivent empêcher que le Régulateur prenne des décisions arbitraires ou qui ne répondent pas aux exigences d'indépendance et

d'impartialité dont il doit faire preuve. En outre, les justiciables disposent d'un recours effectif, devant une juridiction indépendante et impartiale, contre la sanction administrative. Le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Il examine si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si la mesure n'est pas manifestement disproportionnée (n° 14/2007).

Le principe *non bis in idem* s'oppose à ce que des personnes qui, après le paiement d'une amende administrative sur la base des §§4 et 5 de l'article 25 du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, fassent encore l'objet de poursuites pénales pour la même infraction. Certes, prévoir qu'une peine accessoire sera infligée en même temps que la peine principale n'est, en soi, pas contraire au principe *non bis in idem*. Une peine accessoire pourrait également être infligée par une décision distincte, si celle-ci intervient en raison de la condamnation définitive prononcée par le juge pénal, sans l'ouverture d'une nouvelle procédure, et s'il existe une étroite connexion entre les deux sanctions. Toutefois, puisque l'infliction d'une amende administrative présentant un caractère pénal doit nécessairement, en raison du principe général de droit «*non bis in idem*», conduire à l'extinction de l'action publique, le prévenu ne peut plus être condamné à une peine principale et il ne peut par conséquent pas davantage se voir infliger de peine accessoire (n° 67/2007).

Le sursis à l'exécution des peines a pour objectif de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines et de ne pas compromettre la réinsertion du condamné. Il peut être ordonné à propos de peines d'amende. Même si elle n'a pas le caractère infamant d'une condamnation pénale, notamment en ce qu'elle n'est pas inscrite au casier judiciaire, la majoration prévue par l'article 30*bis*, §3, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs ne permet pas, en raison de son caractère inéluctable, de tenir compte des antécédents, des efforts ou de la possibilité d'amendement de l'intéressé. En ce qu'il ne permet pas au tribunal du travail d'accorder le sursis à la première catégorie de personnes visée en B.3, l'article 30*bis*, §3, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 86/2007).

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 5, alinéa 4, du Code pénal qu'en principe les personnes morales de droit public sont pénalement responsables et que l'exception à cette règle ne concerne en général que celles «qui disposent d'un organe directement élu selon des règles démocratiques». La différence de traitement ainsi établie entre personnes morales selon qu'elles disposent d'un organe démocratiquement élu ou non repose sur un critère objectif. Les personnes morales de droit public énumérées à

l'article 5, alinéa 4, du Code pénal ont la particularité d'être principalement chargées d'une mission politique essentielle dans une démocratie représentative, de disposer d'assemblées démocratiquement élues et d'organes soumis à un contrôle politique. Le législateur a pu raisonnablement redouter, s'il rendait ces personnes morales pénalement responsables, d'étendre une responsabilité pénale collective à des situations où elle comporte plus d'inconvénients que d'avantages, notamment en suscitant des plaintes dont l'objectif réel serait de mener, par la voie pénale, des combats qui doivent se traiter par la voie politique. Compte tenu de ce qui précède, il se justifie que les waterings puissent voir leur responsabilité pénale engagée (n° 31/2007).

La Cour consacre encore des développements importants à la question des méthodes particulières de recherche dans ses arrêts n°s 105/2007 et 107/2007.

7. *Le droit fiscal*

Compte tenu des précisions qu'il fournissait quant à la destination du bâtiment, le législateur flamand pouvait, dans une matière complexe comme celle de la T.V.A., sans violer le principe de légalité de l'impôt, attribuer au ministre des Finances la compétence technique de définir les critères servant au calcul de la superficie du bâtiment, elle-même établie par le législateur (n° 32/2007).

L'article 56, §1^{er}, du Code de la T.V.A. permet de prévoir des modalités simplifiées d'imposition et de perception de la taxe en ce qui concerne les entreprises qui, en raison de leur taille, ne disposent pas d'une organisation comptable suffisante pour permettre l'application du régime général de la T.V.A. et auxquelles il est dès lors permis d'opter pour le régime forfaitaire de taxation. La diversité des situations dans lesquelles se trouvent ces entreprises est suffisante pour justifier que le législateur s'abstienne de fixer lui-même l'ensemble des règles d'imposition applicables à ces entreprises. Compte tenu de ce que le législateur a lui-même inscrit dans la loi le principe de l'imposition forfaitaire et de ce qu'un forfait vise, par hypothèse, des situations qui se prêtent mal à un règlement par la voie de dispositions générales constituant l'objet d'une loi, le législateur pouvait, dans une matière où domine la diversité des situations et où le droit communautaire prévoit lui-même la possibilité d'un régime de forfait, attribuer au Roi, sans violer le principe de légalité de l'impôt, le pouvoir de régler les modalités selon lesquelles l'administration détermine la base de taxation conformément au principe du forfait inscrit dans la loi (n° 131/2007).

Les conséquences de l'arrêt n° 74/95, relatif à la cotisation spéciale sur les revenus mobiliers, sont analysées dans l'arrêt n° 15/2007. Les arrêts rendus par la Cour, l'effet rétroactif qui s'y attache spécialement lorsqu'elle est

interrogée au sujet d'une mesure fiscale appliquée depuis plus de dix ans, la balance qu'a dû faire le législateur entre les intérêts des contribuables en cause et l'intérêt général, enfin les mesures qu'il a prises pour atteindre ce résultat, tous ces éléments ne permettent pas de considérer que la catégorie de contribuables concernés par ces arrêts et ces mesures puisse être utilement comparée à la généralité des contribuables qui ont une créance de répétition d'indu envers l'Etat (n° 15/2007).

L'article 6, §2, 1°, de la loi du 7 décembre 1988 portant réforme de l'impôt sur les revenus et modification des taxes assimilées au timbre viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il établit une différence de traitement entre, d'une part, le veuf non remarié, la veuve non remariée, le père célibataire et la mère célibataire qui ont un ou plusieurs enfants à charge et bénéficient d'une majoration du revenu exempté d'impôt et, d'autre part, le parent divorcé, même s'il n'est pas remarié, ayant un ou plusieurs enfants à charge et qui ne bénéficie pas de cette majoration. Le législateur vise à accorder un avantage fiscal aux bénéficiaires en raison du fait qu'ils seraient seuls à se charger de leurs enfants. Le critère de distinction, qui est fondé sur l'état civil du parent contribuable, est de nature à priver une partie des contribuables du bénéfice de la majoration du revenu exonéré d'impôt pour la seule raison qu'ils ont été mariés. Or, l'on ne peut nullement exclure que le parent contribuable divorcé doive, tout comme la catégorie des contribuables bénéficiaires, se charger seul d'un enfant (n° 26/2007).

La modification de l'article 171 du C.I.R. 92 introduite par l'article 102 de la loi du 23 décembre 2005 rencontre l'objectif poursuivi par celle-ci : inciter les travailleurs à travailler jusqu'à l'âge légal de la retraite. A cet égard, il est raisonnablement justifié de réduire le taux de taxation lorsque les capitaux de pension complémentaire sont versés à l'âge légal de la retraite. La disposition attaquée a toutefois pour effet qu'un taux différent s'applique aux chefs d'entreprise indépendants selon que leurs capitaux de pension sont financés de manière externe (10 %) ou interne (16,5 %). Cette différence de traitement qui vise à encourager le financement externe des pensions complémentaires n'est pas dépourvue de justification raisonnable (n° 42/2007).

La réduction d'impôt prévue par l'article 154bis du C.I.R. 92 représente une des mesures de financement que l'Etat a décidé d'assumer afin de permettre l'exécution d'un projet d'accord interprofessionnel. Eu égard à ces éléments, il n'est pas manifestement déraisonnable que le législateur ne confère pas cet avantage fiscal aux travailleurs qui sont occupés par un établissement public dispensant des soins de santé, de prophylaxie ou d'hygiène. En effet, il a pu tenir compte du fait que cet avantage donne exécution à un projet d'accord interprofessionnel qui n'est pas applicable à

ces travailleurs et dont les engagements réciproques peuvent être liés entre eux (n° 50/2007; voy. égal. n° 89/2007).

Il n'est pas manifestement déraisonnable que le législateur, qui entend inciter les contribuables à régulariser leur situation fiscale, soumette ceux-ci au taux d'imposition qui aurait été applicable si les revenus non déclarés avaient fait l'objet d'une déclaration valable introduite dans les délais prescrits. Il a raisonnablement pu considérer que si les contribuables devaient être soumis à un accroissement d'impôt, ceux-ci ne seraient pas disposés à faire usage du régime attaqué. Il n'est pas davantage manifestement déraisonnable qu'un contribuable qui régularise spontanément sa situation en déclarant des sommes, valeurs ou revenus qu'il avait omis de déclarer dans le passé et qui paie les montants dus, sur ces sommes, valeurs ou revenus, bénéficie d'une protection (immunité fiscale et exonération de poursuites pénales) qui ne s'applique pas à un contribuable dont l'administration constate qu'il n'a pas respecté ses obligations fiscales (n° 68/2007).

Si les allocations versées en exécution d'un contrat d'assurance individuelle contre les accidents corporels doivent être exonérées d'impôt lorsque les primes liées au contrat n'ont pas été déduites fiscalement par le bénéficiaire de l'indemnité, il est justifié que l'indemnité attribuée en exécution d'un contrat d'assurance individuelle en réparation d'une incapacité de travail pour cause de maladie et d'invalidité soit taxée lorsque la prime correspondante a été déduite par le bénéficiaire de l'indemnité à titre de charge professionnelle (n° 73/2007).

L'article 253 et l'article 12, §1^{er}, du C.I.R. 92 seraient incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution s'ils étaient interprétés comme exonérant du précompte immobilier les maisons de repos, et non les institutions qui accueillent d'autres catégories de personnes (handicapés, patients psychiatriques, sans-abri, réfugiés, nécessiteux) que des personnes âgées. La mesure se fonderait en effet sur un critère qui est sans rapport avec l'objectif de l'exonération, qui est d'encourager l'accueil désintéressé de personnes ayant besoin d'aide en favorisant fiscalement les biens immobiliers utilisés à cette fin (n° 84/2007).

En cas de partage total de l'avoir social, il est mis fin à la participation des actionnaires au risque d'une entreprise. Lors d'un partage total de l'avoir social consécutif à une dissolution, la capacité juridique de la société est limitée, notamment du point de vue fiscal. Lors d'une réduction de capital, l'entreprise n'est pas dissoute et les actionnaires continuent à participer aux bénéfices et pertes de l'entreprise. Eu égard à cette différence fondamentale quant à la situation des deux catégories d'actionnaires, le législateur n'est pas tenu de les soumettre au même traitement fiscal (n° 91/2007).

Il peut se justifier qu'aucun intérêt ne soit dû sur le dépassement de versements provisionnels pour la cotisation spéciale de sécurité sociale lorsqu'un contribuable a versé des provisions dont il savait qu'il ne devait pas les payer. Dans ce cas, le trop-versé est directement imputable au contribuable. En revanche, rien ne justifie que des intérêts moratoires soient refusés lorsque les versements provisionnels pour la cotisation spéciale ont lieu après l'enrôlement et la réception d'un avertissement-extrait de rôle. Si, à l'issue de la procédure de réclamation fiscale, la cotisation est annulée et le revenu imposable réduit à un montant tel que le contribuable n'était pas tenu de payer la cotisation, il n'est pas raisonnablement justifié de lui refuser des intérêts moratoires. Le dépassement du versement provisionnel n'est alors pas imputable au contribuable (n° 98/2007).

La Cour affirme une nouvelle fois qu'il est raisonnablement justifié que, pour éviter toute insécurité juridique, le législateur fasse courir des délais de procédure à partir d'une date qui ne soit pas tributaire du comportement des parties. Toutefois, le choix de la date d'envoi de l'avis d'imposition ou de l'avertissement-extrait de rôle comme point de départ du délai de recours apporte une restriction disproportionnée au droit de défense des destinataires, les délais de recours commençant à courir à un moment où ces derniers ne peuvent pas avoir connaissance du contenu de l'avis d'imposition ou de l'avertissement-extrait de rôle (n° 162/2007; voy. aussi n°s 85/2007 et 123/2007).

En adoptant l'article 253, alinéa 1^{er}, 5°, du C.I.R. 92, le législateur décréteil entendait stimuler les investissements économiques par une diminution des charges. La mesure contenue dans cette disposition se rapporte à cet objectif en exonérant de précompte immobilier le revenu cadastral du matériel et de l'outillage neufs pour lesquels un revenu cadastral est fixé pour la première fois. Le législateur décréteil a pu considérer à cet égard qu'il n'y avait pas lieu de prévoir une telle exonération pour les investissements réalisés dans du matériel et de l'outillage d'occasion, étant donné que ces investissements ne contribuent pas dans la même mesure que les investissements dans du matériel et de l'outillage neufs à l'objectif poursuivi par le législateur décréteil (n° 120/2007).

S'il est interprété comme privant le redevable d'intérêts moratoires sur la restitution de précomptes mobiliers lorsque le versement de ceux-ci avait pour fondement une disposition législative entre-temps annulée par la Cour, l'article 419, alinéa 1^{er}, 4°, du C.I.R. 1992 est discriminatoire (n° 20/2007).

L'article 194^{quater}, §1^{er}, du CIR 1992 viole les articles 10, 11 et 172 de la Constitution en ce que les sociétés qui répondent aux caractéristiques d'une PME mais dont le bénéfice imposable dépasse la limite prévue à l'article 215, alinéa 2, du même Code, sont exclues de l'exonération pour constitution d'une réserve d'investissement, alors que les sociétés qui répon-

dent également aux caractéristiques d'une PME mais dont le bénéfice imposable ne dépasse pas la limite précitée peuvent quant à elles bénéficier de l'exonération en question. Le montant absolu du bénéfice imposable au cours d'un exercice social déterminé n'est pas pertinent pour apprécier s'il s'agit d'une société ayant le caractère de PME (n° 163/2007).

L'article 219 du C.I.R. 92 n'instaure pas — pour les exercices d'imposition 1993 et 1994 — une discrimination entre les contribuables qui sont soumis à l'impôt des personnes physiques («les employeurs ou commettants/personnes physiques») et ceux qui sont soumis à l'impôt des sociétés («les employeurs ou commettants/sociétés») en ce que seuls ces derniers sont redevables de la cotisation visée par cet article (n° 3/2007).

Il peut être admis que les réutilisables et ceux qui ne le sont pas fassent l'objet, quant à la cotisation en cause, d'une différence de traitement dont il appartient au législateur de déterminer les modalités. Il reste qu'en l'espèce, la mesure qui, indépendamment du point de savoir si elle procède de considérations budgétaires ou environnementales, se limite à remplacer une exonération par une taxation égale à zéro, ne fait pas disparaître la discrimination qui avait conduit à l'annulation des dispositions de la loi du 22 décembre 2003 par l'arrêt n° 186/2005. Même si la loi attaquée témoigne, selon le Conseil des ministres, d'un changement de politique du législateur qui entendrait en revenir à l'objectif environnemental initial de la loi du 16 juillet 1993 et, par conséquent, promouvoir les emballages réutilisables et même si elle est présentée comme une loi de réparation, par laquelle le législateur entend en outre sauvegarder les impératifs budgétaires dont il a la charge, la loi attaquée ne prend pas en compte les conditions, évoquées par l'arrêt n° 186/2005 (B.15.5), auxquelles le bilan environnemental global peut se révéler positif pour certains emballages non réutilisables mais qui sont dans une large mesure recyclés, et auxquelles, compte tenu des données scientifiques disponibles, ces emballages peuvent entrer en ligne de compte pour un régime plus favorable que celui auquel ils sont actuellement soumis. Malgré les modifications qu'il contient, le nouvel article 371 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 reprend l'essentiel de la disposition ancienne et est entaché du même vice (n° 9/2007).

La différence de traitement entre les autorités provinciales et communales, d'une part, et l'Administration des contributions directes, d'autre part, qui découle du fait qu'en cas de déclaration tardive, la première catégorie est obligée d'enrôler la taxe d'office, tandis que la seconde catégorie peut encore, en pareil cas, établir une cotisation ordinaire sur la base d'une déclaration tardive, n'a d'effets déraisonnables ni pour le contribuable ni pour l'autorité concernée (n° 92/2007).

Dès lors que l'exemption de la taxe de circulation, visée à l'article 5, §1^{er}, 3°, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, est accordée

lorsque la personne handicapée, titulaire de l'immatriculation du véhicule, est capable de le conduire elle-même et l'utilise pour tous ses déplacements, quelle que soit leur finalité, le refus d'accorder la même exemption lorsque la personne handicapée n'est pas capable de le conduire elle-même est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination (n° 148/2007).

Aux termes de l'article 263 de la L.G.D.A., il pourra être transigé, par l'administration, notamment en ce qui concerne l'amende, «toutes et autant de fois que l'affaire sera accompagnée de circonstances atténuantes, et qu'on pourra raisonnablement supposer que l'infraction doit être attribuée plutôt à une négligence ou erreur qu'à l'intention de fraude préméditée». Le fait que le juge pénal n'a pas une compétence équivalente à celle que l'article 263 de la L.G.D.A. confère à l'administration n'est pas compatible avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit pénal qui exige que rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge (n° 8/2007).

Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de prévoir, dans les limites de la réglementation européenne, un taux d'accise réduit pour le carburant utilisé pour certaines applications industrielles et commerciales. Il découle en revanche de l'article 8, §3, de la directive 92/81/CEE que le taux réduit ne pouvait pas être étendu au carburant utilisé pour les moteurs qui sont destinés à propulser un véhicule utilisé comme moyen de transport sur la voie publique (n° 74/2007).

L'avantage fiscal prévu par l'article 1^{er} du décret du 27 avril 2006 modifiant l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, en cas de vente de certaines habitations et qui revient à accorder une exemption du droit d'enregistrement, dépend de la condition que l'acheteur entre en ligne de compte pour la prime à l'acquisition visée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999. Cet article 52 poursuit donc le même objectif que cette prime, qui consiste en substance à augmenter les possibilités, pour les personnes à revenus modestes, d'acquérir leur propre logement, notamment quand elles en sont déjà locataires. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréteur de rendre applicables ces stimulants financiers et fiscaux à toutes les transactions immobilières ou, comme en l'espèce, de les limiter à un certain segment du marché immobilier, celui de la vente par une personne morale de droit public (n° 155/2007).

Il ressort des articles 119 et 120 du Code des droits de succession que les constatations du ou des experts ne peuvent pas être contestées et que le juge ne peut revoir la valeur déterminée par les experts. Il peut seulement ordonner une nouvelle expertise s'il constate une contravention à la loi, une erreur matérielle ou une violation des formes substantielles. Par conséquent, ces articles ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la

Constitution en ce que, contrairement au cas de l'expertise réglée par le Code judiciaire, le juge ne peut exercer aucun contrôle sur l'estimation opérée par les experts dans la procédure visée à l'article 120, combiné avec l'article 20, du Code des droits de succession. La circonstance que la procédure de l'expertise préalable donne aux contribuables la certitude que la valeur de leur déclaration lie le receveur des droits de succession et que leur déclaration ne pourra plus être annulée, le cas échéant, que conformément à l'article 120 du Code des droits de succession ne constitue pas une justification suffisante d'un tel traitement dérogatoire au droit commun (n° 6/2007).

L'article 8, alinéa 6, 3°, du Code des droits de succession établit une différence de traitement entre le conjoint survivant et le cohabitant de fait survivant. Pour ce dernier, les rentes et capitaux issus d'une assurance-groupe conclue par l'employeur du défunt continuent de faire partie de la base d'imposition des droits de succession. Pour les personnes citées en premier lieu, en revanche, ces rentes et capitaux ne font pas partie de la base d'imposition. Le législateur peut, en matière de droits de succession, prendre des mesures qui sont en rapport avec l'objectif, manifesté en droit civil, de favoriser une forme de vie familiale qui implique les droits et obligations précités et qui, à son estime, offre de meilleures chances de stabilité. En outre, il y a lieu de tenir compte du fait que l'on décide de se marier ou de cohabiter hors mariage en connaissance des avantages et des inconvénients de l'une et de l'autre formes de vie commune (n° 36/2007).

En adoptant l'article 84, alinéa 2, du Code des droits de succession, le législateur a pris en compte le fait qu'il n'est pas toujours possible de connaître précisément, ni l'identité des successeurs, ni le montant des droits de succession dus par chacun d'eux, de sorte qu'il est parfois impossible dans la pratique de constituer une garantie pour l'Etat sur les biens des successeurs. En outre, en instaurant des sûretés réelles, notamment l'hypothèque légale du Trésor, sur les biens successoraux, et non sur les biens des successeurs, le législateur a voulu assurer pleinement l'efficacité des garanties créées afin de protéger les intérêts du Trésor, en prenant en considération les biens dont la valeur nette constitue la base du calcul des droits de succession, et qui peuvent par conséquent, en toute vraisemblance, garantir à suffisance le recouvrement des droits dont ils sont l'objet. Le fait que des héritiers qui recueillent dans leur patrimoine l'immeuble grevé de l'hypothèque légale soient dans une situation différente selon que les autres successeurs acquittent ou non leur dette de droits de succession ne constitue dès lors que la conséquence du droit de suite attaché à la garantie ainsi créée, et qui est justifiée par l'objectif de protection des intérêts du Trésor. La mesure en cause n'est pas davantage de nature à avoir des effets disproportionnés, dès lors que celui qui est propriétaire de l'immeuble grevé de l'hypothèque légale peut échapper à la saisie en acquittant la dette

impayée de droits de succession, et, dans ce cas, il existe entre héritiers, légataires et donataires, des recours contributoires, lorsque l'un d'eux est appelé à supporter une partie des droits de succession dont il n'est pas, en fonction de ce qu'il recueille, le débiteur (n° 72/2007).

8. *Le droit public et administratif*

En imposant à l'autorité administrative de transmettre aux parties devant le Conseil d'Etat les secrets d'affaires d'une personne morale contenus dans le dossier administratif, les articles 21 et 23 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, peuvent entraîner une ingérence dans la vie privée de la personne morale intéressée. Une telle ingérence doit poursuivre un but légitime et se trouver par rapport à ce but dans un juste rapport de proportionnalité. Interprétées en ce sens qu'elles ne permettent en aucune manière à la partie adverse d'invoquer la confidentialité de certaines pièces contenues dans le dossier administratif afin d'en empêcher la communication aux autres parties, ces dispositions ne sont pas compatibles avec l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (n° 118/2007).

En réglant dans une ordonnance le plan régional de développement, le législateur a entendu exercer lui-même une compétence qui lui appartient. La seule existence de recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas que les irrégularités dont pourrait être entaché l'acte attaqué puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur lesdits recours. Le législateur a pu considérer que l'annulation de l'arrêté fixant le plan régional de développement impliquerait la mise en cause tout à la fois des politiques qu'il entendait mettre en œuvre à la suite de l'adoption de ce plan et des mesures qui seraient prises en exécution de celui-ci et que, compte tenu de l'importance de l'instrument que constitue le plan, cette mise en cause apparaissait comme une circonstance exceptionnelle justifiant son intervention. L'annulation d'une mesure réglementaire pour vice de forme permet en effet de mettre en cause, sur la base de l'article 159 de la Constitution, les dispositions prises en exécution de cette mesure. S'il est vrai, comme l'affirment les parties requérantes, que l'ordonnance qui valide l'arrêté peut être contestée devant les cours et tribunaux et devant le Conseil d'Etat sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il reste que ce contrôle est limité à la conformité de l'ordonnance aux dispositions de la Constitution et de la loi spéciale précitée, mentionnées à l'article 9 de cette loi spéciale, de sorte que la validation critiquée réduit l'insécurité juridique (n° 51/2007) (69).

(69) Voy. encore, en matière de confirmation législative, n° 89/2007.

La circonstance que le délai de prescription des créances contre l'Etat et la Région flamande prenne déjà cours le 1^{er} janvier de l'année budgétaire au cours de laquelle elles sont nées — et dès lors effectivement presque toujours avant la naissance de la créance — découle du critère spécifique qui est utilisé pour calculer le délai de prescription. Le choix de ce critère est justifié par la spécificité de l'Etat et de la Région flamande en tant que débiteurs de ces créances. Comme ce mode de calcul procure un délai de prescription concret d'au moins quatre ans après la naissance de la créance, c'est-à-dire à partir du moment où tous les éléments constitutifs sont présents, à savoir une faute, un dommage et le lien de cause à effet entre les deux, la mesure n'a en outre pas d'effets disproportionnés, compte tenu de son objectif (n° 90/2007) (70).

Le droit électoral est au centre de plusieurs arrêts en 2007. L'article 3 du Premier protocole additionnel à la CEDH ne s'applique pas aux élections communales et provinciales organisées en Région flamande (n°s 138/2007 et 149/2007). Par ailleurs, les inéligibilités prévues par l'article L 4142-1, §2, 5° et 6° du CWADEL ne sont pas des peines au sens de l'article 11, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 (n° 151/2007).

Bien que le législateur décréte puisse prendre en compte la spécificité de la Communauté germanophone, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, pour déterminer un système électoral, il n'en découle pas qu'il serait tenu de déroger au système de groupement tel qu'il est applicable pour toutes les provinces de la Région wallonne. L'article L 4112-22 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne s'oppose pas à ce que, pour l'élection du conseil provincial de la province de Liège, un parti du district électoral d'Eupen et un parti du district électoral de Verviers fassent groupement. De surcroît, étant donné que le parti politique représenté au Parlement wallon peut porter le même numéro d'ordre, lors des élections communales et provinciales, dans l'ensemble du territoire de la Région wallonne, en ce compris le territoire qui correspond à la région de langue allemande, il n'est pas manifestement déraisonnable que la proposition d'affiliation doive être signée par cinq membres du Parlement wallon, sans qu'il soit fait de distinction en fonction de leur domicile ou de la langue dans laquelle ils ont prêté serment en premier lieu (n° 78/2007).

Le *Wooncode* fait l'objet d'un arrêt en suspension. La Cour y estime qu'en imposant aux locataires et aux candidats locataires l'obligation de démontrer qu'ils sont disposés à apprendre le néerlandais, le législateur décréte ne règle pas l'emploi des langues, de sorte qu'en raison de son objet, le décret attaqué ne pourrait pas, en principe, porter atteinte aux facilités linguistiques accordées aux particuliers par les lois sur l'emploi des

(70) Voy. encore n°s 122/2007 et 124/2007.

langues en matière administrative. Par ailleurs, les dispositions en cause, en imposant au locataire ou au candidat locataire d'une habitation sociale située dans une des communes citées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative de démontrer qu'il a la volonté d'apprendre le néerlandais, ne l'obligent nullement à utiliser cette langue, ni dans ses rapports avec les autres particuliers, ni dans ses rapports avec le bailleur de l'habitation sociale. Elles ne portent donc pas atteinte à la liberté d'emploi des langues, telle qu'elle est garantie par l'article 30 de la Constitution (n° 104/2007).

La possibilité accordée aux communes de se retirer anticipativement d'une intercommunale est raisonnablement justifiée par le souci de concilier la prépondérance des communes dans l'intercommunale et l'autonomie communale avec la stabilité de l'intercommunale, nécessaire pour lui permettre de remplir sa mission (n° 102/2007).

Le fait de conférer un droit d'achat au locataire d'un logement social constitue une ingérence importante dans l'exercice du droit de propriété. Les sociétés de logement social peuvent ainsi être tenues de transférer la propriété d'une habitation. En liant le droit d'achat du locataire à certaines conditions, à savoir que le logement social locatif ne peut être acheté que si l'habitation elle-même a plus de quinze ans, que le locataire doit occuper cette habitation depuis au moins cinq années ininterrompues et ne peut posséder une autre habitation ou un terrain à bâtir, ainsi qu'à la garantie pour les sociétés de logement social de recevoir une juste indemnité, le législateur décretal a réalisé un juste équilibre entre l'intérêt général et l'atteinte au droit de propriété des sociétés de logement social (n° 33/2007; voy. aussi n° 62/2007).

La rétroactivité de dispositions législatives, qui est de nature à créer une insécurité juridique, ne peut se justifier que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Tel est le cas lorsque le législateur entend garantir la sûreté des installations d'un aéroport et supprimer l'insécurité juridique en ce qui concerne la date à laquelle les mesures de sûreté doivent être réputées avoir été imposées unilatéralement par l'agent de l'autorité (n° 129/2007).

La prescription quinquennale qui s'applique aux actions exercées par l'Etat, les communautés, les régions et les provinces contre leurs agents est le pendant de la prescription des actions dirigées contre ces mêmes autorités. Il reste cependant que l'application de la même prescription aux deux actions a fait l'objet de justifications propres à l'une et à l'autre. Si la prescription dont bénéficient les autorités a été justifiée par des raisons tenant à la saine gestion des finances publiques, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 5 mars 1952 que la prescription dont bénéficient leurs agents a été justifiée également par le souci de limiter à l'égard de ces agents les conséquences dommageables de la répéti-

tion de sommes indûment payées, mais touchées généralement de bonne foi par les intéressés. Les travaux préparatoires de la loi précitée du 5 mars 1952 font également apparaître que la répétition de sommes indûment payées s'inscrit dans le cadre de la révision par la Cour des comptes de rémunérations ou indemnités allouées par l'autorité publique concernée à l'occasion d'une promotion, d'une péréquation, d'une démission, d'une mise à la retraite ou d'un décès. Il arrive donc qu'une erreur ne soit découverte que plusieurs années après qu'elle a été commise. Lorsqu'il a réglé la prescription des créances à charge ou au profit de l'autorité publique, le législateur a aussi pris en considération le caractère particulier de cette autorité en tant que créancier ou débiteur, eu égard notamment à l'importance des montants dépensés annuellement par elle, à la lourdeur de l'appareil administratif et à la quantité de documents que l'autorité doit traiter. Il a également été tenu compte de la complexité des calculs des rémunérations, qui prenaient régulièrement du retard. En outre, la prescription quinquennale est la prescription qui s'applique à la plupart des actions nées d'une relation de travail. Le délai fixé dans la disposition en cause se situe dans cette ligne. Compte tenu de ce qui précède, la différence de traitement entre les travailleurs selon qu'ils étaient occupés par une autorité publique ou un employeur privé est raisonnablement justifiée (n° 95/2007).

On peut raisonnablement considérer qu'un agent du SPF Finances ne peut offrir l'indépendance dont doit faire preuve un conseil fiscal, puisque les intérêts du contribuable que le conseil fiscal assiste et représente et ceux du SPF Finances ne sont pas nécessairement convergents. En outre, le devoir de discrétion professionnelle qui incombe aux conseils fiscaux comprend le secret de données qui leur ont été confiées explicitement ou implicitement en leur qualité de conseil fiscal et de faits à caractère confidentiel qu'ils ont constatés eux-même dans l'exercice de leur profession. Un agent du SPF Finances qui aurait également la qualité de conseil fiscal ne pourrait respecter le devoir de discrétion précité sans faillir aux obligations auxquelles il est soumis en tant que fonctionnaire. En effet, celui-ci doit communiquer à l'administration toutes les données qui pourraient bénéficier au Trésor (n° 159/2007).

Comme tous les ans, la réforme des polices fournit un important contentieux. Les principes directeurs en la matière sont réaffirmés. L'adoption de règles visant l'intégration dans une police unique de membres du personnel issus de trois corps de police, soumis chacun à un statut différent en raison des missions spécifiques dont ils avaient la charge, implique que soit laissée au législateur une marge d'appréciation suffisante pour permettre à une réforme d'une telle ampleur d'aboutir. Il en va de même lorsque le législateur légifère à nouveau en la matière et ce, dans une large mesure, pour donner exécution à un arrêt de la Cour (71).

(71) Voy., pour plus de détails sur des affaires très casuistiques, nos 11/2007, 12/2007 et 27/2007.

Les articles 73 et 74 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses maintiennent une différence de traitement entre les membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, différence qui a été établie en tant que mesure transitoire dans le cadre de l'organisation d'un service de police intégré structuré à deux niveaux par l'article 7 de la loi du 12 juin 2002 qui a inséré un nouvel article 69 dans les lois sur l'emploi des langues en matière administrative. La Cour a admis, dans son arrêt n° 42/2004, que le régime transitoire prévu par la loi du 12 juin 2002 était justifié, mais elle avait considéré que la mesure serait cependant disproportionnée si elle ne venait pas à échéance le 1^{er} avril 2006, soit cinq ans à dater de son entrée en vigueur. Dans de telles circonstances, les moyens pris de l'inconstitutionnalité de dispositions maintenant pendant dix-huit mois supplémentaires le régime transitoire dont la Cour n'avait admis la constitutionnalité qu'à condition qu'il n'excédât pas cinq ans, sont fondés (n° 146/2007) (72).

Ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt n° 148/2003, les missions spécifiques confiées à l'armée participent à la réalisation d'objectifs d'intérêt général, et, par conséquent, certaines contraintes peuvent être imposées à ceux qui ont choisi une carrière militaire. Le caractère professionnel d'un syndicat de militaires justifie que des conditions lui soient imposées quant à la qualité de ses membres. Cette spécificité n'est toutefois pas pertinente pour justifier qu'il soit imposé aux syndicats professionnels de militaires, s'ils veulent conserver leur agrément, d'exclure une partie des membres dont ils défendaient jusqu'à présent les intérêts — à savoir les anciens militaires — alors qu'aucune condition comparable n'est imposée aux organisations affiliées à un syndicat représenté au Conseil national du travail. Bien qu'ils ne soient plus militaires en service actif, les anciens militaires n'en demeurent pas moins concernés par l'action menée par les syndicats professionnels de militaires (n° 142/2007).

La détermination de la manière dont et des conditions auxquelles des cours de perfectionnement peuvent ou doivent être suivis en vue de réussir des épreuves professionnelles relève de la réglementation des droits et obligations des militaires et, partant, du champ d'application de l'article 182 de la Constitution. Il n'est pas contraire à cette disposition, en particulier eu égard à la nature de la matière concernée, de laisser au Roi ou à une autre autorité le soin de la mise en œuvre plus complète de ces cours. En effet, la fixation des conditions de participation aux cours, la détermination du programme et l'organisation des cours requièrent une réglementation détaillée qui doit, en outre, pouvoir être adaptée de manière souple aux nécessités pratiques. Pour le surplus, il appartient aux juridictions compé-

(72) Voy. aussi l'arrêt en suspension n° 17/2007.

tentes de contrôler la manière dont cette habilitation est exercée (n° 18/2007).

En ce qu'il exclut, du bénéfice de la rente qu'elle crée au profit des personnes qui ont été forcées de vivre dans la clandestinité, les personnes qui, parce qu'elles étaient soumises aux mesures de persécutions raciales des autorités occupantes, bénéficient d'une pension d'invalidité sur la base de la loi du 15 mars 1954 ou se sont vu reconnaître le droit à en bénéficier en application de l'article 5 de cette loi, l'article 15, §1^{er}, de la loi du 11 avril 2003 crée une différence de traitement qui n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 103/2007).

La Cour constitutionnelle valide enfin la loi de réparation supprimant la publication sur papier du *Moniteur Belge*. Les mesures contenues aux articles 6 et 7 de la loi du 20 juillet 2005 sont désormais de nature à éviter que les citoyens soient victimes d'une discrimination dans l'accès aux textes officiels publiés au *Moniteur belge* (n° 10/2007).

9. *Le droit économique*

L'article 1^{er}, §4, de la loi du 22 juin 1960 instaurant le repos hebdomadaire dans l'artisanat et le commerce ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il interdit aux commerçants qui exercent, dans le même lieu de vente, une activité soumise à cette loi et une activité qui n'y est pas soumise, de poursuivre, le jour de repos hebdomadaire obligatoire, la vente de produits relevant de l'activité non soumise à la loi (n° 23/2007).

L'article 96 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, avant sa modification par l'article 9 de la loi du 10 mai 2007 relative aux aspects de droit judiciaire de la protection des droits de propriété intellectuelle, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut l'action visée à l'article 95 de la même loi pour l'utilisation de dessins ou modèles (n° 97/2007).

La loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins confère aux auteurs des droits moraux et des droits économiques ou patrimoniaux comprenant le droit de reproduction et le droit de communication au public. Il peut être admis que le législateur entende protéger les auteurs en soumettant la communication de leurs œuvres à leur autorisation. Il peut également être admis qu'il limite cette protection afin de protéger la liberté de l'information ou celle de la critique ou afin de garantir la qualité de la recherche et de l'enseignement ou de permettre l'usage privé d'une œuvre ou de protéger le patrimoine ou encore lorsque l'utilité sociale le justifie. De telles finalités sont essentiellement différentes de celle qui consisterait à permettre à un commerçant d'invoquer le droit de faire librement entendre à ses clients des œuvres musicales afin de les leur vendre. A sup-

poser même que la finalité à laquelle il vient d'être fait référence puisse justifier une faveur faite aux vendeurs d'œuvres musicales, encore cette exception ne pourrait-elle être mise en œuvre que par des dispositions qui, pour éviter tout abus, devraient contenir, quelle qu'en soit la forme, des mesures de contrôle visant à éviter que l'audition proposée au client ne devienne une musique d'ambiance constituant une communication au public (n° 59/2007).

La loi du 15 février 2006 relative à l'exercice de la profession d'architecte dans le cadre d'une personne morale apporte des modifications à la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte et à la loi du 26 juin 1963 créant un Ordre des architectes. En réservant l'accès à la profession d'architecte, et en soumettant à des règles propres cette catégorie professionnelle, le législateur a entendu distinguer l'architecte, en raison des missions particulières liées à son art, d'une série d'autres intervenants dans le secteur de la construction. Le fait que la loi du 15 février 2008 vise uniquement des modifications de ce statut légal justifie de manière objective et pertinente qu'elle ne soit applicable qu'aux architectes et non aux autres acteurs du secteur. Néanmoins, en ce que les architectes sont le seul groupe professionnel du secteur à être légalement obligé d'assurer sa responsabilité professionnelle, cette responsabilité risque, en cas de condamnation *in solidum*, d'être, plus que celle des autres groupes professionnels, mise en œuvre, sans qu'existe pour ce faire une justification objective et raisonnable. Cette discrimination n'est toutefois pas la conséquence de l'obligation d'assurance imposée par la loi attaquée mais bien de l'absence, dans le droit applicable aux autres «parties intervenant dans l'acte de bâtir», d'une obligation d'assurance comparable. Il ne peut y être remédié que par l'intervention du législateur (n° 100/2007).

La différence de traitement, en ce qui concerne le point de départ du délai de prescription, entre les personnes qui intentent l'action en responsabilité contre des administrateurs sur la base de l'article 530, §1^{er}, du Code des sociétés et les personnes qui intentent une action en réparation d'un dommage sur la base d'une responsabilité extracontractuelle, est pertinente par rapport au but du législateur. Elle n'emporte pas d'effets disproportionnés par rapport à cet objectif (n° 47/2007).

Le droit de la faillite retient également l'attention de la Cour. Il peut ainsi se justifier de manière objective et raisonnable que les effets de l'excusabilité ne soient pas étendus à l'ex-conjoint du failli déclaré excusable. En effet, dans cette hypothèse, l'objectif de l'excusabilité ne saurait être menacé. L'ex-époux d'un failli n'est pas touché par les effets normalement attachés à la faillite. Par ailleurs, l'absence d'un patrimoine commun partagé avec le failli implique que des poursuites dirigées contre l'ex-époux d'un failli déclaré excusable ne sont pas de nature à mettre en péril la *ratio legis* de l'excusabilité. Dans ce cas, le législateur porterait atteinte, de façon

disproportionnée, aux droits des créanciers et aux dispositions de droit patrimonial s'il étendait à l'ex-conjoint du failli déclaré excusable la libération de ses obligations qu'il accorde au conjoint de ce dernier (n° 37/2007) (73).

Les dettes contractées durant la période de sursis provisoire ne sont considérées comme dettes de la masse que lorsque le débiteur est déclaré en faillite au cours de la procédure en concordat, ou, ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt n° 108/2005 du 22 juin 2005, lorsque la faillite intervient après qu'il a été mis fin à la procédure de concordat et alors qu'il existe un lien étroit entre la déclaration de faillite et l'échec du concordat. En ne considérant pas comme dettes de la masse les dettes contractées durant la période de sursis provisoire lorsque l'assemblée générale de la société vote sa dissolution, alors même qu'il existe un lien étroit entre la dissolution et l'échec du concordat, l'article 44, alinéa 2, de la loi du 17 juillet 1997 relative au concordat judiciaire établit une différence de traitement qui contredit l'intention du législateur de faire de la dissolution provoquée par le tribunal une «alternative à la faillite» en cas d'échec du concordat (n° 61/2007).

L'article 10 de la loi du 20 juillet 2005 modifiant la loi du 8 août 1997 sur les faillites, et portant des dispositions fiscales diverses contient des dispositions transitoires pour les faillites non encore clôturées au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Il découle de ces dispositions que la possibilité d'obtenir la décharge de leur engagement est offerte, aux conditions fixées par la loi et moyennant l'accomplissement de certaines démarches, aux personnes qui se sont portées caution pour une personne morale ou physique dont la procédure de faillite est en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi. C'est l'effet ordinaire de toute règle de droit de s'appliquer immédiatement, au terme d'un délai fixé par la loi, calculé à partir de sa publication, sans pour cela méconnaître le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Ce principe n'est violé que si la date d'entrée en vigueur établit une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable. En l'espèce, le législateur a pris une mesure qui n'est pas déraisonnable en ne conférant pas d'effet rétroactif à l'article 10 de la loi du 20 juillet 2005 modifiant la loi du 8 août 1997 sur les faillites, et portant des dispositions fiscales diverses, ce qui aurait créé une insécurité juridique (n° 63/2007).

Par son arrêt n° 154/2007, rendu le 19 décembre 2007, la Cour annule enfin partiellement la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes.

(73) Voy. encore, en matière d'accès à la profession, de géomètre expert, n° 143/2007 et de conseiller fiscal n° 159/2007.

10. *Le droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire*

La circonstance qu'une règle antérieure prévoyait une mesure transitoire n'oblige pas en principe le législateur décréteil à prévoir également une telle mesure dans la nouvelle réglementation. Il en est d'autant plus ainsi si cette mesure devait substantiellement porter atteinte aux objectifs poursuivis par la nouvelle règle. En l'espèce, le législateur décréteil entendait rétablir un *standstill* temporaire «au niveau des entreprises d'élevage de bétail», en ce qui concerne la production d'engrais. A la lumière de cet objectif, le choix du législateur décréteil de ne pas prévoir de mesure transitoire pour les demandes de permis d'environnement introduites avant l'entrée en vigueur de l'article 29 du décret de la Région flamande du 11 mai 1999 ne peut être considéré comme manifestement déraisonnable. En effet, une telle mesure transitoire impliquerait que certaines entreprises d'élevage de bétail puissent, après l'entrée en vigueur de la disposition en cause, obtenir un permis qui autoriserait une augmentation de la production d'engrais. Il n'est pas davantage porté atteinte à l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat qui ont été rendus avant l'entrée en vigueur de cette disposition et qui ont annulé une décision administrative de rejet d'une demande de permis d'environnement. La disposition en cause ne porte en outre aucunement atteinte aux garanties juridictionnelles fondamentales applicables à tous. En effet, cette disposition n'empêche pas cette catégorie de personnes d'attaquer au Conseil d'Etat les décisions administratives relatives à leurs demandes de permis d'environnement (n° 139/2007).

Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréteil, en matière d'aménagement du territoire, de confier le choix de la mesure de réparation à l'autorité qu'il estime la plus appropriée. Il doit toutefois, ce faisant, respecter les articles 10 et 11 de la Constitution. Même si l'on peut admettre que le législateur décréteil ait jugé qu'il était nécessaire, dans le cadre d'une politique de réparation cohérente, de faire précéder l'action en réparation d'un avis du Conseil supérieur de la politique de réparation, il va de soi que le juge ne pourra demander cet avis qu'à partir du moment où le Conseil supérieur aura effectivement été organisé. Si le législateur décréteil estime qu'un changement de politique s'impose, il peut en outre décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Ainsi, le législateur décréteil, en conformité avec ses objectifs originaires, à savoir la sauvegarde d'un bon aménagement du territoire, pouvait choisir de laisser intact le droit d'action de l'inspecteur urbaniste ou du collège des bourgmestre et échevins. Il s'ensuit qu'aucun avis préalable ne peut être demandé pour les actions intentées avant le 16 décembre 2005. Lorsque, pour les actions en réparation introduites avant le 16 décembre 2005, mais traitées quant au fond par le juge pénal après le 16 décembre 2005, le juge pénal a encore la possibilité de demander un

avis au Conseil supérieur, il est raisonnablement justifié que cet avis ne soit ni préalable ni obligatoire (n° 71/2007). Néanmoins, si le législateur décretaal estime qu'il est nécessaire, pour la cohérence de la politique de réparation, que le juge ait la possibilité de demander l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation en ce qui concerne les actions en réparation déjà introduites au moment où l'article 149, §1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 18 mai 1999 est entré en vigueur, la Cour n'aperçoit pas pourquoi cette possibilité s'appliquerait à certaines infractions et non à d'autres (n° 34/2007).

L'article 1^{er} de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, combiné avec l'article 271, §1^{er}, de la Nouvelle loi communale, viole les articles 10 et 11 de la Constitution lorsque ces dispositions sont interprétées en ce sens qu'un habitant d'une commune ne pourrait pas ester en justice au nom de cette commune lorsque le collège des bourgmestre et échevins néglige d'intenter une action, sur la base de l'article 1^{er} de la loi précitée du 12 janvier 1993, contre un acte qui est conforme à une autorisation délivrée par cette commune (n° 70/2007; voy. aussi n° 121/2007).

L'article 53, §2, alinéa 1^{er}, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, dans sa rédaction antérieure à la modification apportée par le décret du 21 novembre 2003, fait partie de la réglementation des recours administratifs en matière d'aménagement du territoire. Dans l'interprétation selon laquelle cette disposition établirait une distinction entre différents types de pièces dont le demandeur reçoit ou non communication, la disposition est discriminatoire, dès lors qu'il n'existe pas de justification raisonnable de la différence de traitement, concernant la communication ou non au demandeur des différents types de pièces, selon que le recours émane du fonctionnaire délégué ou qu'il émane du collège des bourgmestre et échevins ou du demandeur d'un permis. En effet, l'égalité des armes de toutes les parties impliquées dans le recours administratif en cause en matière d'aménagement du territoire emporte l'obligation que ces parties puissent disposer des mêmes pièces pertinentes (n° 69/2007).

Les domaines visés par l'article 21 du CWATUP sont des parties du territoire de la Région wallonne qui sont occupées par des infrastructures ferroviaires, des infrastructures aéroportuaires ou par les infrastructures d'un port autonome et à propos desquelles les plans de secteur ne contiennent aucune indication graphique (teinte de fond, surimpression, tracé), ni aucune prescription littérale, de sorte que ces parties de territoire sont dépourvues de toute affectation selon ces plans. Il n'est dès lors pas possible qu'un permis d'urbanisme ou un permis de lotir délivré pour des actes et travaux situés dans l'un de ces domaines puisse déroger au plan de secteur. Par conséquent, pour les domaines visés à l'article 21 du CWATUP,

en ce qu'il autorise la délivrance de permis qui dérogent au plan de secteur, l'article 5, alinéas 1^{er} à 3, du décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110*bis* et 127 du CWATUP ne constitue pas une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement sain. En revanche, tel qu'il a été modifié par l'article 5, alinéa 3, du décret du 27 octobre 2005, l'article 127, §3, du CWATUP multiplie les cas dans lesquels l'autorité qui délivre un permis d'urbanisme ou un permis de lotir peut déroger aux règles énoncées par l'article 28 du CWATUP, de manière telle que la portée des prescriptions qui s'attachent aux zones concernées s'en trouve fortement amoindrie. De plus, à la différence de l'article 114 du CWATUP, cette disposition ne précise pas que les dérogations au plan de secteur qu'elle autorise ne peuvent être accordées qu'à titre exceptionnel. L'article 5, alinéas 1^{er} à 3, du décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110*bis* et 127 du CWATUP constitue dès lors une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement sain des personnes dont l'environnement peut être affecté par la délivrance d'un permis d'urbanisme ou d'un permis de lotir portant sur des actes et travaux situés dans une zone à laquelle s'applique la prescription visée à l'article 28 du CWATUP. Toutefois, des motifs d'intérêt général justifient les dispositions attaquées, de sorte que la réduction, certes sensible, du niveau de protection de l'environnement qu'elles causent ne porte pas atteinte à l'article 23, alinéa 1^{er}, alinéa 2 et alinéa 3, 4^o, de la Constitution (n° 87/2007).

Etant donné que, d'une part, l'article 56, alinéas 1^{er} et 2, du décret wallon du 23 février 2006 doit être lu en prenant en compte les deux phases de reconnaissance d'un SAED, provisoire et définitive, que prévoyait déjà la législation décrétole antérieure et que, d'autre part, les sites déjà reconnus par le Gouvernement au 1^{er} janvier 2006 pouvaient l'avoir été dès lors, soit à titre provisoire, soit à titre définitif, il apparaît cohérent que le législateur décrétole, pour organiser valablement le régime transitoire, ait entendu réglementer chacune des deux hypothèses précitées. En conséquence, l'alinéa 1^{er} de l'article 56 doit s'interpréter comme réglant le sort des SAED reconnus à titre définitif par le Gouvernement, en prévoyant dans ce cas la conversion de ceux-ci en un SAR, alors que l'alinéa 2 de ce même article vise les SAED n'ayant fait l'objet que d'une reconnaissance provisoire au 1^{er} janvier 2006, date d'entrée en vigueur de la nouvelle législation décrétole (n° 108/2007).

Par son arrêt n° 49/2007, du 21 mars 2007, la Cour annule l'article 53, §2, alinéa 5, du décret de la Région flamande relative à l'aménagement du territoire pour les motifs énoncés dans son arrêt n° 74/2006, rendu sur question préjudicielle. Elle maintient cependant les effets de la disposition annulée pour les travaux dont l'exécution avait été entamée avant le 27 juillet 2006, date à laquelle l'arrêt n° 74/2006 a été publié au *Moniteur belge*.



III. — LE CONTENTIEUX DES COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET FÉDÉRÉES

A. — *Les questions générales*

L'Etat fédéral repose sur l'existence de trois communautés et de trois régions. Cinq provinces sont organisées dans la Région wallonne, cinq autres dans la région flamande. Par ailleurs, cinq cents quatre vingt-neuf communes trouvent place dans les trois régions. Les problématiques régionale et communale se rejoignent parfois, spécialement au centre du pays.

Les communes de la périphérie bruxelloise, parmi lesquelles figurent les communes dites à facilités, bénéficient, en effet, d'un statut juridique particulier au sein de la Région flamande. Des dispositions spécifiques visent à «protéger les particuliers», en l'occurrence francophones, «et notamment les mandataires publics» (n° 104/2007). Les garanties qui leur sont offertes sont analogues à celles dont bénéficient «les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la région» bruxelloise. Elles sont «dictées par le souci du législateur spécial de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'Etat belge» (*idem*).

Les compétences des communautés et régions sont d'attribution (74). Par contre, l'Etat fédéral dispose des compétences résiduelles, celles dont ni la Constitution, ni les lois de réformes institutionnelles n'investissent une quelconque collectivité politique. «En vertu de sa compétence résiduelle», le législateur fédéral a, par exemple, «réglementé la motivation formelle des actes administratifs en vue d'assurer la protection de l'administré à l'égard des actes émanant de toutes les autorités administratives... Les législateurs communautaires ou régionaux peuvent compléter ou préciser la protection offerte par la loi... en ce qui concerne les actes pour lesquels les communautés et les régions sont compétentes» (n° 156/2007) (75).

Certaines compétences sont réservées au législateur fédéral. En vertu de l'article 160 de la Constitution, les législateurs communautaires et régionaux ne pourraient sans porter atteinte à la compétence du législateur fédéral, empêcher le Conseil d'Etat de connaître de recours dirigés contre des actes qui, en vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, relèvent sa compétence» (*idem*).

Le fait que des «compétences propres» soient reconnues aux collectivités fédérées leur permet de mener, en toute autonomie, des «politiques

(74) Il en résulte que la Constitution attribue aux communautés et aux régions «toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été» attribuées. C'est «l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées» qui leur revient (n° 154/2007).

(75) L'organisation des professions de santé figure également parmi les compétences résiduelles (n° 48/2007).

distinctes». La différence de traitement entre les destinataires qui en résulte ne saurait «en soit être jugée contraire au principe d'égalité et de non-discrimination» (n^{os} 67/2007 et 151/2007).

Une matière déterminée peut être envisagée selon «le système dit de l'exercice parallèle de compétences exclusives». C'est le cas de la recherche scientifique. La compétence est répartie entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions. Chaque législateur est compétent pour «régler la recherche scientifique dans les matières qui relèvent de sa compétence». Chaque collectivité est habilitée à prendre des initiatives, à créer des structures et à prévoir des moyens financiers pour la recherche (n^o 48/2007). C'est à ce titre que l'Etat fédéral, qui est compétent «pour la réglementation en matière de médicaments», peut édicter une réglementation pour des essais sur la personne humaine qui seront réalisés «dans le cadre de la recherche biomédicale» (*idem*).

B. — *Les compétences communautaires*

En matière de recherche scientifique, la compétence générale est celle des communautés et des régions. La compétence fédérale en la matière doit être comprise comme une exception (n^o 48/2007).

La pratique du sport ou d'une discipline déterminée est de compétence communautaire, au titre des matières culturelles — et pas des matières personnalisables —. Il en résulte que le législateur communautaire peut soumettre à des conditions et à des restrictions la pratique du sport en général et celle de certains sports en particulier (n^o 154/2007). La chasse est un sport. Il n'en reste pas moins que le législateur fédéral est habilité à régler la détention d'armes à feu. Il peut notamment fixer les règles de sécurité à observer «par tout détenteur d'arme à feu sans distinction». Ce faisant, il ne rend pas «impossible ou exagérément difficile» l'exercice par les communautés de leur compétence en matière de sport et de vie en plein air (*idem*). Comme l'a précisé le ministre de l'Intérieur, à l'occasion des travaux parlementaires, l'exercice de compétences implicites ne se conçoit pas en la matière.

C. — *Les compétences régionales*

La région est compétente en matière de logement. Un décret flamand prescrit que le locataire francophone d'une habitation sociale dans une commune située dans la périphérie bruxelloise ou le long de la frontière linguistique doit prouver qu'il a «la volonté d'apprendre le néerlandais». Il s'agit d'une obligation de moyen et non de résultat. Pour respecter l'article 30 de la Constitution, le décret n'oblige pas à utiliser cette langue

«ni dans (les) rapports avec les autres particuliers, ni dans (les) rapports avec le bailleur...».

Cette obligation est censée ne pas affecter les «facilités linguistiques» qui lui sont reconnues dans ces mêmes communes. Ce qui signifie concrètement qu'un ensemble de documents (avis, communications, formulaires...) doivent être établis en français et en néerlandais. «Si, précise la Cour, les candidats-locataires ou locataires établis dans les communes à facilités le demandent», les contacts écrits et oraux avec les bailleurs d'habitations sociales «doivent se dérouler en français» (n° 104/2007).

Dans l'exercice de ses compétences, la région dispose, dans le respect de l'article 16 de la Constitution et de l'article 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, du droit d'exproprier. Cette dernière disposition ne concerne, cependant, que «l'expropriation proprement dite», celle qui intervient à l'initiative de l'autorité publique. Tel n'est pas le cas de l'octroi d'un droit d'achat au locataire puisque «le bénéficiaire direct du transfert de propriété n'est pas une autorité publique» (n° 62/2007).

Plusieurs recours sont introduits auprès de la Cour contre des dispositions de nature législative qui organisent, dans chacune des régions, les élections communales ou provinciales. On peut y voir une suite des élections locales qui ont eu lieu le 10 octobre 2006. Les élus et les non élus dénoncent, à cette occasion, les dispositions qui leur paraissent constituer des anomalies au vu du déroulement des plus récents scrutins.

L'examen des recours se fait en tenant compte des dispositions de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés. Depuis lors, la compétence pour l'organisation des élections locales, et notamment la «détermination des conditions d'éligibilité» des conseillers est de compétence régionale (n° 151/2007) ou le «contrôle des dépenses électorales relatives à l'élection des organes communaux» (n° 111/2007).

En Région wallonne, quatre recours visent plusieurs dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Un premier recours concerne le livre I^{er} de la quatrième partie du Code, tel qu'il a été remplacé par un décret du 1^{er} juin 2006. Il concerne les conditions d'apparement, soit de groupement de liste de districts électoraux voisins, à l'occasion des élections provinciales. Selon la Cour, le fait que cet apparement soit permis entre le district germanophone d'Eupen et le district francophone de Verviers ne porte pas préjudice au droit des électeurs germanophones de s'exprimer utilement à l'occasion de ces élections (n° 78/2007).

Un deuxième recours concerne l'article L 4131-5 du même Code. Il prévoit la déchéance du mandat de conseiller communal pour le candidat qui, en cours de campagne, a dépassé le montant des dépenses autorisées. Selon la Cour, le fait que cette même sanction ne frappe pas les parlementaires fédéraux qui auraient commis le même manquement ne peut être considéré

comme discriminatoire. Il y va de l'«application de normes de législateurs différents à des personnes qui exercent des fonctions différentes» (n° 127/2007; voy. aussi n° 111/2007).

Un troisième recours vise les dispositions du décret du 1^{er} juin 2006 qui inscrit, dans le Code, des dispositions particulières d'inéligibilité. Ne peut notamment se présenter, pendant dix-huit ans, aux élections communales la personne qui a été condamnée pour les infractions visées par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. Cette cause d'inéligibilité n'est pas prévue pour les candidats aux élections régionales. La Cour n'y voit pas un motif de discrimination (n° 151/2007) (76).

Un dernier recours examine la validité des dispositions qui organisent le dépôt et le vote d'une motion de méfiance constructive par les membres d'un conseil communal. Selon les auteurs du Code, il s'agit là d'un «acte politique» qui relève de «l'appréciation souveraine du conseil communal» (n° 156/2007) et non d'un acte administratif qui pourrait être censuré, notamment pour défaut de motivation formelle, par le Conseil d'Etat. La situation juridique s'est compliquée dès l'instant où la haute juridiction administrative n'a pas décliné sa compétence lorsqu'elle a été saisie de recours contre de telles décisions du conseil communal et, tout en considérant qu'une motivation «réduite», «sommaire» ou «stéréotypée» suffisait, a vérifié si la condition de forme était respectée. Sans que la Cour constitutionnelle ait, en l'espèce, à se prononcer sur la compétence de la section du contentieux administratif, il découle de cette jurisprudence que les dispositions attaquées n'ont pas pour effet d'empêcher tout contrôle juridictionnel à l'égard de ces motions, ni de les soustraire à l'obligation de motivation formelle (*idem*).

En Région bruxelloise, la Cour constitutionnelle est invitée à répondre à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat. Ce dernier se demande, en effet, si les dispositions du Code électoral communal qui organisent une procédure contentieuse particulière à l'issue du scrutin communal ne méconnaissent pas les règles d'égalité et de non-discrimination.

A l'estime de la Cour, il n'y a pas lieu de confondre le contentieux de l'élection et celui des dépenses électorales. Si les délais prescrits sont différents, c'est dans le souci de permettre une «installation... rapide du conseil communal». La préoccupation a été, en effet, exprimée par le législateur d'assurer au mieux la continuité des fonctions communales, de ne pas retarder inutilement «l'installation et l'entrée en fonction du conseil communal»

(76) La région ne peut «établir une peine non prévue par le livre I^{er} du Code pénal». Toutefois, la mesure prise qui fait partie de la législation électorale présente un caractère préventif et non répressif (*idem*). «En tout état de cause, ... chacun, au moment où il adopte un comportement, peut connaître la sanction encourue lorsque ce comportement est punissable». En ce sens, il est satisfait aux exigences de l'article 14 de la Constitution.

ainsi que de préserver «la sécurité juridique de l'élection de l'ensemble des candidats».

Il n'y a pas lieu non plus de comparer le régime du contentieux qui s'applique aux mandataires communaux et celui qui prévaut pour les parlementaires fédéraux (n° 111/2007).

En Région flamande, des recours introduits par le parti Groen! mettent en cause le découpage qui a été opéré entre les arrondissements administratifs et les districts électoraux dans les cinq provinces flamandes (n° 149/2007). Celui-ci génère «de grandes différences en ce qui concerne le seuil électoral naturel». Certes, chacun sait qu'un tel système ne saurait écarter le phénomène des «voix perdues». Il ne saurait pour autant créer des distorsions par rapport à un système raisonnable de représentation proportionnelle.

La Cour accepte ces critiques. Elle relève, en effet, que «l'étendue d'une circonscription électorale peut influencer de manière défavorable le poids du vote d'un électeur, la candidature d'un candidat et, plus généralement, les chances d'un parti politique d'obtenir des représentants dans un organe représentatif». En particulier, «les chances pour un candidat d'être élu peuvent fortement dépendre de la circonscription électorale où la candidature est posée».

«Pour des raisons de stabilité politique et de sécurité juridique», la Cour constitutionnelle maintient, cependant, les effets de la norme annulée. En clair, les résultats des élections provinciales de 2006 ne sont pas remis en cause.

D. — *La répartition des moyens*

Il ressort de l'article 170, §2, de la Constitution que les communautés et les régions disposent d'une «compétence fiscale propre», ce qui «emporte celle de déterminer... les éléments essentiels de l'impôt lui-même mais aussi les majorations et les intérêts qui en constituent les éléments accessoires» (n° 119/2007 avec une référence à l'arrêt n° 2/94 : «La Cour n'aperçoit pas pour quelles raisons elle... déciderait autrement»).

La même disposition constitutionnelle attribue toutefois au législateur fédéral «le pouvoir de déterminer... les exceptions dont la nécessité est démontrée», soit les impôts qui ne peuvent être levés par les collectivités fédérées. Il leur est également «interdit de lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition fédérale»; elles doivent intervenir «dans des matières vierges» (77) (*idem*).

(77) Encore faut-il s'entendre sur le terme de «matières». Selon la Cour, la «matière imposable doit se comprendre comme «l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à la déduction» de celui-ci — par exemple, pour le précompte immobilier, les revenus d'immeubles situés en Belgique —. Il n'y a pas lieu de le confondre avec la «base imposable» qui désigne, elle, «le montant sur lequel est calculé l'impôt» — dans le même exemple, le revenu cadastral —.

«La loi spéciale du 16 janvier 1989 attribue, en outre, aux communautés et aux régions le produit de certains impôts fédéraux ainsi qu'une compétence fiscale complémentaire et limitée» (*idem*). En vertu de l'article 3 de cette loi spéciale, le précompte immobilier est considéré comme un impôt régional dont chaque région peut «modifier le taux d'imposition, les exonérations et, depuis le 1^{er} janvier 2002, ... la base d'imposition» (*idem*).

