

CHRONIQUE NATIONALE

LA JURISPRUDENCE DE LA COUR D'ARBITRAGE EN 2001

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE, CHRISTINE HOREVOETS
ANNE RASSON-ROLAND ET BERNADETTE RENAULD (*)

En 2001, la Cour d'arbitrage rend cent soixante-trois arrêts. Elle clôt ainsi définitivement deux cent quarante affaires. Cent quarante-cinq arrêts ont trait au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, cinq au contentieux de l'enseignement et vingt et un au contentieux de la répartition des compétences (1).

Durant cette même année, la Cour a été saisie de deux cents cinq affaires, ramenées, après jonction, à cent quarante et une. Au 31 décembre 2001, le rôle comptait encore cent soixante-cinq affaires (après jonction).

I. — LE CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

A. — *La naissance du litige*

1. *Les normes*

a) *Les normes de référence.*

Le contentieux confié à la Cour d'arbitrage est un contentieux objectif. Il ne revient pas à la Cour d'apprécier si une personne est victime d'une discrimination parce qu'elle aurait pu se trouver dans une situation juridique plus favorable que celle qui est la sienne, ni s'il est opportun de remédier à une différence de traitement. La Cour ne peut faire porter son examen que sur la constitutionnalité de la norme qui régit la situation en cause (2).

(*) Francis DELPÉRÉE est professeur à l'Université Catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat. Christine HOREVOETS est assistante à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage. Anne RASSON-ROLAND est maître de conférences à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage. Bernadette RENAULD est collaboratrice scientifique à l'Université Catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage.

(1) Un arrêt peut traiter de plusieurs contentieux ; certains arrêts sont par ailleurs exclus de cette division parce qu'ils n'abordent pas le fond de l'affaire.

(2) Arrêt n° 127/2001 du 16 octobre 2001.



La Cour d'arbitrage veille au respect par les différents législateurs des règles répartitrices de compétence ainsi que des articles 10, 11 et 24 de la Constitution. En revanche, elle n'a pas pour mission de contrôler le respect direct par ces législateurs d'autres règles de la Constitution (3), de règles de droit international ou communautaire directement applicables (4), de principes (5) — tels la proportionnalité ou la liberté de commerce et d'industrie —, à moins que ces règles ne se combinent avec les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination (6).

Encore faut-il que les parties fassent apparaître cette combinaison et tirent de ces dispositions des arguments distincts de ceux qu'elles dégagent des articles 10 et 11 de la Constitution (7). Si les arguments se recoupent, la Cour les examine ensemble ou ajoute brièvement que la lecture combinée des articles 10 et 11 avec la disposition conventionnelle ne conduit pas à une autre conclusion (8). La Cour demande également au juge qui pose une question préjudicielle de faire apparaître la combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution dans les termes de la question ou dans les motifs de sa décision. L'on soulignera, toutefois, que la Cour accepte parfois d'inclure dans son contrôle une disposition constitutionnelle, tel l'article 144 de la Constitution malgré le fait que la question préjudicielle ne le mentionne pas (voy. *infra*).

La Cour ne peut avoir égard au Septième Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui n'a pas été ratifié par la Belgique (9).

Le fait qu'une disposition législative soit autorisée par une directive européenne est un élément que la Cour peut prendre en considération lorsqu'elle apprécie la constitutionnalité de cette disposition mais il n'est pas de nature à affecter sa compétence (10).

Lorsqu'il combine les articles 10 et 11 de la Constitution avec des principes généraux du droit, le juge doit encore indiquer quel principe général de droit serait en cause (11).

(3) Arrêts n° 3/2001 du 25 janvier 2001, n° 4/2001 du 25 janvier 2001, n° 10/2001 du 7 février 2001, n° 38/2001 du 13 mars 2001, n° 74/2001 du 31 mai 2001 et n° 100/2001 du 13 juillet 2001.

(4) Arrêts n° 3/2001 et n° 4/2001 cités, n° 58/2001 du 8 mai 2001, n° 69/2001 du 30 mai 2001, n° 95/2001 du 12 juillet 2001, n° 100/2001 cité, n° 114/2001 du 20 septembre 2001, n° 150/2001 du 20 novembre 2001.

(5) Arrêt n° 100/2001 cité.

(6) Arrêts n° 3/2001 cité, n° 133/2001 du 30 octobre 2001.

(7) Arrêts n° 4/2001 cité, n° 15/2001 du 14 février 2001, n° 109/2001 du 20 septembre 2001, n° 112/2001 du 20 septembre 2001.

(8) Arrêts n° 89/2001 du 21 juin 2001, n° 96/2001 du 12 juillet 2001, n° 153/2001 du 28 novembre 2001, n° 160/2001 du 19 décembre 2001.

(9) Arrêt n° 4/2001 cité.

(10) Arrêt n° 110/2001 du 20 septembre 2001.

(11) Arrêt n° 153/2001 cité.

Lorsque la Cour statue en matière d'enseignement, son contrôle au regard du droit international est plus large. Dès lors que l'article 24, § 3, de la Constitution renvoie au respect des libertés et droits fondamentaux parmi lesquels figurent le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour accepte de connaître d'un moyen pris de la violation directe d'une disposition contenue dans ces conventions internationales (12).

Au contentieux de la répartition des compétences, il est également demandé aux requérants d'alléguer la violation d'une règle répartitrice de compétences déterminée. Il ne suffit pas de dénoncer un excès de pouvoir (13). Par ailleurs, la Cour ne peut opérer son contrôle au regard des règles répartitrices de compétence que si ces règles sont en vigueur. Tel n'est pas le cas de l'article 35 de la Constitution (14).

Lorsque le législateur spécial réserve certaines compétences aux autorités législatives des communautés et des régions, il exprime une exigence qui doit être considérée comme une règle répartitrice de compétences. La règle de compétence de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel il appartient au législateur décrétal de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ses établissements propres, oblige le législateur décrétal à fixer les règles de base. Elle ne l'empêche toutefois pas de confier l'affinement de telles règles au pouvoir exécutif (15).

La compétence de la Cour, au titre des articles 10 et 11 de la Constitution, se limite à un contrôle qui porte sur le contenu des normes législatives et non sur le respect des formalités préalables à leur adoption. La Cour ne peut donc statuer sur l'obligation de consulter le Conseil d'Etat ou un autre organe consultatif, ni apprécier les techniques utilisées par le législateur pour légiférer, sauf si ces techniques ont pour effet de créer des différences de traitement qui seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Ce serait le cas si certains justiciables étaient privés de manière discriminatoire de garanties juridictionnelles accordées à chacun (16).

Il faut le souligner. L'examen de la conformité d'une norme aux règles répartitrices de compétence précède l'examen de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution (17). La Cour précise encore qu'elle examine d'abord un moyen qui critique une disposition de manière générale avant un moyen qui contient une critique plus spécifique (18).

(12) Arrêt n° 49/2001 du 18 avril 2001.

(13) Arrêt n° 100/2001 cité.

(14) Arrêts n° 75/2001 du 31 mai 2001, n° 101/2001 du 13 juillet 2001.

(15) Arrêt n° 75/2001 cité.

(16) Arrêts n° 98/2001 du 13 juillet 2001, n° 159/2001 du 19 décembre 2001.

(17) Arrêts n° 65/2001 du 17 mai 2001, n° 100/2001 et n° 109/2001 cités.

(18) Arrêt n° 10/2001 cité.



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 question préjudicielle qui omet d'indiquer quelle norme est soumise au contrôle de la Cour est manifestement irrecevable (19). La Cour n'est pas non plus compétente pour se prononcer sur le refus du législateur d'adopter ou de modifier une disposition législative (20).

La Cour s'est déjà déclarée compétente pour connaître d'une norme d'assentiment à un accord de coopération (21). Bien qu'une annexe fasse en principe partie intégrante de l'accord de coopération et que l'acte d'assentiment lui confère la même nature juridique que l'accord lui-même, la Cour ne se déclare compétente que si c'est réellement le cas. S'il apparaît que des dispositions n'ont pas fait l'objet d'un accord entre les parties qui ont conclu les accords de coopération mais relèvent du pouvoir de décision unilatéral du ministre de la Justice, ces dispositions échappent au contrôle de la Cour (22).

Il ne revient pas à la Cour de contrôler des arrêtés ou d'autres actes administratifs (23), l'application de la loi (24) ou des mesures d'exécution de normes législatives (25), sauf si un arrêté est confirmé par une loi, un décret ou une ordonnance, auquel cas le contrôle de la Cour s'étend au contenu de cet acte, la Cour l'incluant dans la norme confirmative. Une loi d'habilitation n'échappe pas à son contrôle (26).

La Cour est incompétente pour se prononcer sur une option que la Constitution a consacrée. Mais, si le Constituant délègue au législateur le soin de régler une question et que le législateur use de cette délégation, la Cour est compétente puisque c'est la disposition législative qui cause grief aux requérants. Il ne peut être déduit de l'article 151, § 2, de la Constitution que le Constituant, parce qu'il ne s'est pas soucié lui-même des intérêts des magistrats de langue allemande, aurait implicitement invité le législateur à ne pas les prendre en compte. Il ne peut davantage être tiré argument d'un silence du Constituant ou d'une approbation implicite qu'il aurait donnée à une loi avant son adoption pour en déduire que cette loi serait une norme de valeur constitutionnelle échappant à la compétence de la Cour (27). En revanche, la Cour n'est pas compétente pour apprécier si

(19) Arrêt n° 83/2001 du 21 juin 2001.

(20) Arrêts n° 32/2001 du 1^{er} mars 2001, n° 158/2001 du 11 décembre 2001.

(21) Arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994.

(22) Arrêt n° 101/2001 cité.

(23) Arrêts n° 5/2001 du 25 janvier 2001, n° 7/2001 du 31 janvier 2001, n° 133/2001 cité, n° 157/2001 du 4 décembre 2001.

(24) Arrêts n° 59/2001 du 8 mai 2001, n° 83/2001 cité.

(25) Arrêt n° 108/2001 du 13 juillet 2001.

(26) Arrêt n° 5/2001 cité.

(27) Arrêt n° 3/2001 cité.



l'article 151 de la Constitution viole l'article 152 de la Constitution. Elle ne peut donc examiner si le principe des mandats à terme viole les articles 10 et 11 de la Constitution, quelles que soient les dispositions avec lesquelles ceux-ci sont combinés. Elle peut seulement examiner s'il est discriminatoire d'avoir rendu les dispositions appliquant ce principe applicables aux magistrats qui exerçaient les fonctions mentionnées à l'article 151, § 5, en vertu d'une nomination antérieure à la mise en vigueur des dispositions nouvelles (28).

2. *Le recours en annulation*

En 2001, quarante-deux arrêts sont rendus sur recours en annulation, trente-neuf sur recours de particuliers, personnes physiques, morales ou associations de fait, trois sur recours d'autorités exécutives ou législatives (29). Ces trois arrêts statuent sur des recours introduits par le Gouvernement flamand (1), le Gouvernement de la Communauté française (1) et par le président du Parlement flamand (1).

Seules les autorités exécutives et législatives désignées par la loi peuvent agir sans devoir invoquer un intérêt. La Cour vérifie si c'est bien l'autorité compétente, *in concreto* le Gouvernement de la Communauté française qui a pris la décision d'agir, mais ne se montre pas formaliste quant à la formulation de la requête (30).

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. L'envoi recommandé par lequel le requérant fait savoir à la Cour qu'il étend son recours à une nouvelle disposition ne répond pas à cette condition (31).

La Cour détermine l'étendue du recours en fonction du contenu de la requête et de l'exposé des moyens (32). A défaut de moyen, le recours est irrecevable (33). Le requérant ne peut étendre sa demande en cours d'instance ni formuler de moyen nouveau dans son mémoire en réponse (34). Il doit indiquer la règle violée et la disposition qui méconnaîtrait cette règle. Il doit aussi préciser en quoi la disposition entreprise viole la règle de référence (35). Si le moyen dénonce une discrimination, il doit préciser quelles catégories de personnes sont comparées et en quoi la différence de traite-

(28) *Ibidem*.

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

(30) Arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001.

(31) Arrêt n° 9/2001 du 7 février 2001.

(32) Arrêts n° 4/2001 cité, n° 45/2001 du 18 avril 2001, n° 75/2001 et n° 98/2001 cités, n° 138/2001 du 30 octobre 2001, n° 159/2001 cité.

(33) Arrêt n° 9/2001 cité.

(34) Arrêt n° 45/2001 cité.

(35) Arrêts n° 70/2001 du 30 mai 2001, n° 100/2001, n° 109/2001 et n° 114/2001 cités, n° 144/2001 du 19 novembre 2001, n° 158/2001 cité.



ment serait discriminatoire (36). A défaut de cette précision, le moyen manque de clarté (37), est obscur (38) ou insuffisamment développé (39). Invoquer dans la suite de la procédure une nouvelle comparaison revient à formuler un moyen nouveau (40).

La raison d'être de ces exigences tient à la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et au souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des requérants, par un seul mémoire et dans les délais fixés à peine d'irrecevabilité (41). Ne peut être admis le moyen qui est trop obscur pour qu'il soit possible d'y répondre (42).

L'analyse des griefs, surtout au contentieux de l'égalité, fait parfois apparaître que la disposition attaquée n'est pas à l'origine de la discrimination (43).

Lorsqu'une exception d'irrecevabilité concerne la portée du décret, l'examen de la recevabilité et celui du fond de l'affaire doivent s'opérer conjointement (44), ce qui n'empêche pas la Cour de déclarer le recours irrecevable (45).

Il résulte de l'article 84 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que les parties qui agissent devant la Cour sont tenues d'adresser à la Cour les pièces appuyant les affirmations et les prétentions contenues dans leurs requêtes et mémoires avec un inventaire (46).

a) *L'intérêt pour agir*

Le requérant doit faire état d'un intérêt à agir. Il doit aussi établir et prouver, au besoin d'une manière concrète, le lien direct et individualisé qui existe entre lui et la norme contestée (47). Un effet indirect ne suffit pas (48), ni un intérêt hypothétique (49). 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 (50).

(36) Arrêts n° 4/2001, n° 5/2001, n° 10/2001 et n° 100/2001 cités.

(37) Arrêts n° 4/2001 et n° 10/2001 cités.

(38) Arrêt n° 5/2001 cité.

(39) Arrêt n° 45/2001 cité.

(40) Arrêt n° 5/2001 cité.

(41) Arrêt n° 158/2001 cité.

(42) Arrêt n° 5/2001 cité.

(43) Voy. l'arrêt n° 4/2001 cité.

(44) Arrêts n° 8/2001 du 31 janvier 2001, n° 9/2001, n° 75/2001 et n° 100/2001 cités.

(45) Voy. ainsi les arrêts n° 9/2001 et n° 100/2001 cités.

(46) Arrêt n° 7/2001 cité.

(47) Arrêt n° 5/2001 cité.

(48) Arrêts n° 38/2001 cité, n° 143/2001 du 6 novembre 2001.

(49) Arrêt n° 38/2001 cité.

(50) Arrêts n° 3/2001 et n° 144/2001 cités.



Les requérants doivent être atteints dans leur situation personnelle (51). Il faut que le risque que les dispositions attaquées puissent leur être appliquées soit réel (52). Un président d'une juridiction du travail est sans intérêt à l'annulation d'une disposition qui concerne d'autres chefs de corps (53).

Il n'y a pas d'intérêt personnel lorsqu'une annulation éventuelle n'aurait pas d'incidence directe sur les intérêts du requérant.

L'intérêt au recours doit être et rester actuel. Lorsque la norme entreprise est remplacée par des dispositions ayant effet à la date à laquelle cette norme entrait en vigueur, la Cour estime que les requérants perdent provisoirement leur intérêt à l'annulation. Ils ne perdront toutefois définitivement leur intérêt au recours que si le recours dirigé contre la loi nouvelle, pendant devant la Cour, est rejeté (54). Une modification de la disposition entreprise ne prive en revanche pas les requérants de leur intérêt à agir, lorsque la modification n'est pas telle qu'elle priverait cette disposition d'objet et de sens (55).

Le requérant doit encore prouver que la norme a une incidence défavorable sur sa situation (56). Il ne suffit pas que la norme attaquée lui soit applicable, il faut encore qu'elle risque de lui causer un dommage.

Lorsqu'il se trouve des requérants pour contester le caractère qu'ils jugent discriminatoire de dérogations apportées par la législation sur les jeux de hasard à l'interdiction de principe qu'elle édicte, leur intérêt ne peut être tenu pour illégitime (57).

La Cour vérifie aussi si l'annulation placera les requérants dans une situation plus favorable. Cet examen est complexe lorsque la disposition législative reprend ou confirme rétroactivement des mesures antérieures (58).

Un membre de la direction d'un parti et un chef de groupe dans une assemblée parlementaire ne sont pas directement affectés par des dispositions qui règlent les conditions et modalités suivant lesquelles un parti politique peut prétendre recevoir une dotation publique. Par contre, en leur qualité d'élus, ces requérants peuvent être directement et défavorablement affectés par des dispositions qui concernent leurs interventions au sein des assemblées parlementaires (59).

(51) Arrêts n° 26/2001 et n° 30/2001 du 1^{er} mars 2001, n° 143/2001 et n° 144/2001 cités.

(52) Arrêts n° 38/2001 cité, n° 40/2001 du 29 mars 2001, n° 74/2001 et n° 100/2001 cités.

(53) Arrêt n° 9/2001 cité.

(54) Arrêt n° 159/2001 cité.

(55) *Ibidem*.

(56) Arrêt n° 6/2001 du 31 janvier 2001.

(57) Arrêt n° 100/2001 cité.

(58) Voy. l'arrêt n° 38/2001 cité.

(59) Arrêt n° 10/2001 cité.



Les personnes de droit public telles les provinces ne sont pas dispensées d'établir leur intérêt à agir (60). Le seul intérêt que peut avoir toute personne, fût-elle une personne morale de droit public, à être administrée par l'autorité compétente en vertu de la Constitution, ne se distingue pas de l'intérêt qu'a toute personne au respect de la légalité en toute matière. Admettre un tel intérêt pour agir devant la Cour reviendrait à admettre le recours populaire, ce que le Constituant n'a pas voulu. Elles ne peuvent dès lors agir qu'à l'encontre de normes susceptibles d'affecter défavorablement les intérêts qui leur sont confiés. L'article 41 de la Constitution charge les conseils provinciaux du règlement des intérêts provinciaux. Erigée par la loi en représentant d'un type déterminé d'intérêts, la province est, comme toute institution publique, un instrument au service de l'intérêt des citoyens. C'est en tenant compte de cette caractéristique qu'il convient d'examiner leur intérêt à agir. Quand une province s'insurge contre le rétablissement du contrôle financier exercé par la Cour des comptes depuis le XIX^e siècle, sans qu'il apparaisse que les intérêts dont les provinces ont la charge en pâtissent, encore doit-elle démontrer qu'elle risque d'être affectée défavorablement dans la poursuite de ces intérêts. Si ce contrôle peut être une source d'incommodité pour l'autorité qui la subit, il est de nature à protéger les intérêts confiés plutôt qu'à leur nuire. Faute d'avoir démontré qu'elle pourrait être directement et défavorablement affectée par les dispositions qu'elle critique, la requérante est irrecevable à les attaquer (61).

Justifie par contre d'un intérêt suffisant à agir contre une loi qui énumère de manière limitative les communes sur le territoire desquelles un casino pourra être exploité, la commune qui ne figure pas sur cette liste. Dès lors que le législateur admet l'exploitation d'un casino, cet intérêt ne peut être tenu pour illicite (62).

Sauf disposition contraire, les personnes de droit public ne peuvent agir devant la Cour que dans le cadre des compétences qui leur ont été attribuées par la Constitution et par les lois, décrets et ordonnances. En vertu du principe de spécialité, un ordre professionnel dont les missions sont fixées par la loi ne justifie de l'intérêt requis que pour attaquer des dispositions qui touchent à ces missions limitativement attribuées (63).

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

(60) Arrêt n° 12/2001 du 7 février 2001.

(61) Arrêt n° 12/2001 cité.

(62) Arrêt n° 114/2001 cité.

(63) Arrêt n° 3/2001 cité.



L'intérêt personnel peut être celui de parents (64), de justiciables (65), de propriétaires ou titulaires de droits réels (66), d'actionnaires (67), de licenciés en droit ou en notariat (68).

C'est parfois à raison de l'exercice d'une profession ou d'un mandat que les requérants agissent devant la Cour d'arbitrage. Ils sont magistrats (69), avocats (70), notaires (71), enseignants (72) ou directeurs d'école (73), militaires (74), gendarmes (75), membres du personnel de Belgacom (76), permanents syndicaux (77), font profession de donner des conseils en matière fiscale et sociale (78), exercent des fonctions salariées dans une société commerciale où ils sont aussi titulaires d'un mandat d'administrateur non rémunéré (79).

Plusieurs arrêts ont trait à l'intérêt à agir des *personnes morales*. Il peut s'agir d'une association sans but lucratif (80) — pour autant qu'elle agisse en vue d'un intérêt collectif qui ne se confond ni avec l'intérêt général, ni avec l'intérêt individuel de ses membres (81), qu'elle indique dans sa requête en quoi son objet social peut être affecté par la norme attaquée, d'une union professionnelle reconnue (82) — qui a qualité à agir contre des dispositions susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts de ses membres —, d'une société (83), d'une commune (84), d'un conseil de l'enseignement communautaire institué par décret spécial (85), d'un ordre des avocats (86).

(64) Arrêts n° 49/2001 et n° 143/2001 cités.

(65) Arrêt n° 6/2001 cité.

(66) Arrêt n° 70/2001 cité.

(67) Arrêt n° 100/2001 cité.

(68) Arrêt n° 109/2001 cité.

(69) Arrêts n° 3/2001, n° 9/2001 et n° 74/2001 cités.

(70) Arrêt n° 3/2001 cité.

(71) Arrêt n° 109/2001 cité.

(72) Arrêt n° 143/2001 cité.

(73) Arrêts n° 8/2001 et n° 49/2001 cités.

(74) Arrêt n° 38/2001 cité.

(75) Arrêt n° 46/2001 du 18 avril 2001.

(76) Arrêt n° 138/2001 cité.

(77) *Ibidem*.

(78) Arrêt n° 5/2001 cité.

(79) Arrêt n° 30/2001 cité.

(80) Arrêts n° 10/2001 cité, n° 14/2001 du 14 février 2001, n° 40/2001 cité, n° 42/2001 du 29 mars 2001, n° 70/2001 cité, n° 146/2001 du 20 novembre 2001.

(81) Arrêt n° 42/2001 cité.

(82) Arrêt n° 100/2001 cité.

(83) Arrêts n° 26/2001, n° 100/2001 et n° 109/2001 cités.

(84) Arrêt n° 114/2001 cité.

(85) Arrêt n° 104/2001 du 13 juillet 2001.

(86) Arrêt n° 3/2001 cité.



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 leur impose de produire, « à la première demande », la preuve de la publication de leurs statuts — ainsi que des modifications à ces statuts — aux annexes du *Moniteur belge* ou de la décision d'intenter le recours (87). Cette décision doit, sous peine d'irrecevabilité, avoir été prise dans le délai d'introduction du recours, même si cette preuve peut être apportée jusqu'au moment de la clôture des débats, par exemple en annexe au mémoire en réponse (88).

Les associations sans but lucratif doivent prouver qu'elles remplissent les conditions fixées par la loi du 27 juin 1921. Sauf un nombre minimum, cette loi n'impose pas de conditions de quantité ou de qualité auxquelles les membres d'une association doivent satisfaire. Dès lors, l'association requérante qui a pour objet la défense des travailleurs migrants n'est pas obligée de compter parmi ses membres des travailleurs migrants qui ne sont pas des travailleurs frontaliers (89).

Il faut encore — mais il suffit aussi — que les pièces produites à la Cour fassent apparaître que la décision d'introduire un recours émane de l'organe compétent (90).

Un requérant qui invoque sa qualité de président d'un parti qui est une association de fait doit faire apparaître dans la requête et démontrer qu'il agit au nom de cette association, que celle-ci a décidé préalablement d'introduire la requête et qu'il a été habilité à agir en son nom. Dans le cas contraire, il n'a pas qualité à agir (91).

Le recours ou l'intervention d'une société commerciale n'est pas irrecevable lorsque le numéro d'immatriculation de celle-ci au registre de commerce est mentionné non pas dans la requête en annulation ou dans le mémoire en intervention mais dans leurs annexes (92).

(87) Article 7 de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Cette preuve est souvent jointe à la requête en annulation.

(88) Arrêts n° 10/2001, n° 14/2001, n° 40/2001 et n° 42/2001 cités.

(89) Arrêt n° 42/2001 cité.

(90) Arrêt n° 100/2001 cité.

(91) Arrêt n° 10/2001 cité.

(92) Arrêt n° 100/2001 cité.

c) *Les délais pour agir*

Un recours en annulation n'est recevable que pour autant qu'il ait été déposé dans les six mois de la publication de la norme législative au *Moniteur belge* (93). La Cour applique strictement cette règle (94).

3. *La question préjudicielle*

En 2001, la Cour rend cent-vingt arrêts sur question préjudicielle. Les questions définitivement tranchées ont été posées par la Cour de cassation (8), le Conseil d'Etat (17), des cours d'appel (27), des cours du travail (7), des tribunaux (60), des juges de paix (4) et des juridictions administratives (2) (95).

Au contentieux préjudiciel, la Cour est compétente pour statuer sur la violation par une norme législative des dispositions constitutionnelles qui lui ont été confiées. Il ne lui revient pas, en revanche, de trancher d'autres questions se posant au juge quant à l'interprétation de la loi en cause ou quant à son applicabilité au litige. Il ne lui appartient donc pas de déterminer *in abstracto* si la Commission de contrôle instituée auprès du Service du contrôle médical de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité a pour mission d'infliger des pénalités administratives ou des pénalités civiles, sauf si cette question est intrinsèquement liée au contrôle de constitutionnalité. Ce serait le cas si la violation était alléguée sur la base des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec des dispositions internationales ou constitutionnelles ou des principes généraux s'appliquant spécifiquement à l'une ou l'autre de ces catégories de sanctions. Dans cette affaire, la Cour examine la différence de traitement en cause, sans se prononcer sur la nature pénale ou civile de la mission de la Commission de contrôle (96).

Il arrive que la Cour reformule une question préjudicielle en l'étendant à la conformité de la disposition en cause à d'autres dispositions constitutionnelles, en l'espèce aux règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions (97).

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 dont elle a été saisie et de poser une question au sujet de cette norme (98).

(93) Article 3, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Voy. aussi l'article 119 de cette loi. Le délai pour agir est rouvert dans certains cas : voy. l'article 4 de la loi.

(94) Arrêts n° 33/2001 et n° 70/2001 cités.

(95) 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 d'arbitrage sur une ou plusieurs questions posées par la juridiction. Dans ce dernier cas, les affaires ont été jointes.

(96) Arrêt n° 41/2001 du 29 mars 2001.

(97) Arrêt n° 65/2001 cité.

(98) Arrêts n° 16/2001 du 14 février 2001, n° 57/2001 du 8 mai 2001.



C'est donc au juge *a quo* qu'il revient de connaître des circonstances matérielles dans lesquelles les taxations contestées dans l'instance principale ont été établies. Certes, les questions préjudicielles ne peuvent être posées qu'à l'occasion de litiges concrets, mais elles concernent néanmoins des questions de droit abstraites auxquelles la Cour doit répondre en tant que telles, sans avoir égard aux circonstances matérielles du litige à propos duquel la question préjudicielle est posée (99).

Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu de la question posée (100). Elles ne sont pas davantage autorisées à mettre en cause l'application que les juridictions font de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et il n'appartient pas à la Cour de censurer les motifs des décisions rendues par les juridictions qui s'adressent à elle. La circonstance que la Cour se serait antérieurement prononcée sur un point de droit ne conduit pas à considérer une question irrecevable ou sans objet. Il n'y a pas lieu d'inviter le juge *a quo* à préciser les motifs qui fondent la décision par laquelle il interroge la Cour lorsque sa question contient par ailleurs les éléments nécessaires pour permettre à la Cour de statuer (101).

La Cour limite son examen à la question de droit telle qu'elle ressort de la formulation de la question (102) et aux dispositions mentionnées dans la question (103), mais elle n'hésite pas à limiter ou préciser la question. Elle le fait en ayant égard à son libellé, aux motifs de la décision qui la saisit, aux pièces de la procédure, aux éléments du dossier ou aux faits qui sont à l'origine du litige (104).

Dans certains cas, la Cour renvoie l'affaire ou une partie de la question au juge *a quo* (105) ou, plus radicalement encore, répond au juge que sa question n'appelle pas de réponse (106) ou n'a pas d'objet (107). Il lui appartient, au besoin, d'apprécier si, compte tenu de la réponse donnée, une

(99) Arrêt n° 7/2001 cité.

(100) Arrêts n° 16/2001 cité, n° 64/2001 du 8 mai 2001, n° 67/2001 du 17 mai 2001, n° 73/2001 du 30 mai 2001, n° 153/2001 cité.

(101) Arrêt n° 17/2001 du 14 février 2001.

(102) Arrêts n° 64/2001 et n° 96/2001 cités, n° 151/2001 du 28 novembre 2001.

(103) Arrêts n° 16/2001 cité, n° 27/2001 du 1^{er} mars 2001, n° 48/2001 du 18 avril 2001, n° 73/2001 et n° 153/2001 cités.

(104) Arrêts n° 18/2001 du 14 février 2001, n° 21/2001 du 1^{er} mars 2001, n° 34/2001 du 13 mars 2001, n° 41/2001 cité, n° 51/2001 du 18 avril 2001, n° 67/2001 cité, n° 71/2001 du 30 mai 2001, n° 85/2001 du 21 juin 2001, n° 89/2001 cité, n° 107/2001 du 13 juillet 2001, n° 120/2001 du 10 octobre 2001, n° 123/2001 du 10 octobre 2001, n° 132/2001 du 30 octobre 2001, n° 140/2001 du 6 novembre 2001, n° 152/2001 du 28 novembre 2001, n° 154/2001 du 28 novembre 2001, n° 155/2001 du 4 décembre 2001.

(105) Arrêt n° 148/2001 du 20 novembre 2001.

(106) Voy. not. les arrêts n° 7/2001 cité, n° 61/2001 du 8 mai 2001, n° 68/2001 du 17 mai 2001.

(107) Arrêts n° 60/2001 du 8 mai 2001, n° 77/2001 du 7 juin 2001, n° 80/2001 du 13 juin 2001, n° 133/2001 cité.

autre réponse est encore nécessaire pour la solution du litige sur le fond et, le cas échéant, de poser une nouvelle question préjudicielle (108). La question préjudicielle qui invite la Cour à se prononcer sur une disposition législative, telle qu'elle était en vigueur avant sa modification par une loi nouvelle, n'appelle pas de réponse lorsque la décision de renvoi et l'ensemble de la procédure devant le juge *a quo* sont postérieurs à l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi (109). Les exceptions aux principes rappelés plus haut ont tendance à se multiplier.

Dans certains arrêts, la Cour impose aux juridictions une précision de la question qui s'apparente aux exigences imposées pour l'introduction d'un recours en annulation (110). C'est plus particulièrement le cas dans le contentieux de l'égalité et de la non-discrimination. La Cour part de l'idée qu'elle doit s'exprimer au sujet d'une norme générale et non pas sur un cas particulier (111). Lorsque ni le libellé de la question, ni les motifs de la décision de renvoi, ni les mémoires déposés par la partie en cause devant le juge *a quo* ne précisent en quoi la disposition pourrait violer les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour considère que la question n'appelle pas de réponse (112). N'appelle pas davantage de réponse une question qui attaque une règle qui n'est pas contenue dans les dispositions législatives mentionnées dans la question préjudicielle (113).

La Cour demande aussi au juge de préciser quelle catégorie de personnes peut être comparée de manière pertinente avec la catégorie qui serait victime d'une discrimination éventuelle. A défaut de cette précision, la Cour n'est en mesure d'apprécier ni la comparabilité des catégories de personnes entre lesquelles une différence de traitement est alléguée, ni davantage le caractère justifié ou non de celle-ci (114). La Cour considère donc qu'il n'y a pas lieu de répondre à une branche de la question préjudicielle (115) ou que la question n'appelle pas de réponse (116). Il arrive, en revanche, que la Cour recherche si les situations à comparer ne sont pas précisées dans la décision de renvoi, ce qui permet alors le contrôle (117).

C'est enfin au juge qui a posé la question que revient en principe la mission d'interpréter la norme législative. La Cour se prononce sur la compati-

(108) Arrêt n° 148/2001 cité.

(109) Arrêt n° 61/2001 cité.

(110) Voy. *supra*.

(111) Arrêt n° 93/2001 du 12 juillet 2001.

(112) Arrêt n° 41/2001 cité. Voy. aussi les arrêts n° 66/2001 du 17 mai 2001, n° 93/2001 et n° 107/2001 cités.

(113) Arrêts n° 43/2001 du 29 mars 2001, n° 111/2001 du 20 septembre 2001.

(114) Arrêt n° 62/2001 du 8 mai 2001.

(115) Arrêt n° 62/2001 cité.

(116) Arrêt n° 93/2001 cité.

(117) Arrêts n° 81/2001 du 13 juin 2001, n° 139/2001 du 6 novembre 2001.



bilité de la norme ainsi interprétée avec les règles de référence (118). 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. Elle rend alors un dispositif en deux parties (119).

Dans un arrêt, la Cour dit pour droit qu'une question n'appelle pas de réponse parce qu'elle est fondée sur une prémisse inexacte mais que ni les considérants des arrêts de renvoi ni la formulation des questions ne font apparaître que le juge de renvoi ait fait sienne cette prémisse (120). Plus nettement encore, elle considère qu'il n'y a pas lieu de répondre à une question préjudicielle qui se fonde sur une lecture erronée de la disposition litigieuse (121). Est encore sans objet une question qui se fonde sur le fait que les chambres restreintes constituées au sein du service de contrôle médical de l'INAMI statuent sur des contestations alors qu'elles agissent en tant qu'organes de l'administration active (122).

B. — *Le développement du litige*

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

1. *Le dénouement rapide du litige*

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

Il arrive que le requérant se désiste totalement ou partiellement de son recours. La Cour décrète alors le désistement, s'il y a lieu, après avoir constaté que rien ne s'y oppose (123).

Une modification législative peut interférer dans une procédure en annulation. N'a plus d'objet le recours en annulation portant sur des dispositions législatives qui ont été remplacées par d'autres dispositions dès lors que ces dernières dispositions n'ont pas été annulées par la Cour (124).

Une modification législative rétroactive peut également interférer dans une procédure préjudicielle et priver d'objet les questions préjudicielles. Constatant que la loi nouvelle a fait l'objet de recours en annulation, la

(118) Arrêts n° 16/2001 cité, n° 35/2001 du 13 mars 2001, n° 64/2001 et n° 80/2001 cités, n° 102/2001 du 13 juillet 2001. « Il n'est pas de la compétence de la Cour de vérifier si une telle interprétation est, ou non, conforme aux règles européennes de la concurrence » (arrêt n° 102/2001 cité).

(119) Arrêts n° 35/2001, n° 64/2001 et n° 80/2001 cités.

(120) Arrêt n° 68/2001 cité.

(121) Arrêt n° 82/2001 du 13 juin 2001.

(122) Arrêt n° 133/2001 cité.

(123) Arrêts n° 9/2001 cité, n° 39/2001 du 13 mars 2001, n° 63/2001 du 8 mai 2001, n° 100/2001 cité, n° 126/2001 du 16 octobre 2001.

(124) Arrêt n° 20/2001 du 1^{er} mars 2001.



Cour décide qu'il sera statué sur les questions — devenues sans objet — si le recours est accueilli mais que si ce recours est rejeté, les affaires relatives aux questions seront rayées du rôle (125).

Des incidents de procédure peuvent émailler une affaire portée par question préjudicielle devant la Cour d'arbitrage et affecter par voie de conséquence la procédure devant la Cour. Il arrive que le jugement *a quo* fasse l'objet d'un recours, même si l'article 29, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 dispose qu'en tant qu'elle pose une question préjudicielle, la décision d'une juridiction n'est susceptible d'aucun recours. Constatant que ce recours a été déclaré recevable et fondé et qu'il a été fait droit à la demande originaire sans que la question préjudicielle n'ait été reprise, la Cour d'arbitrage considère comme sans objet la question posée (126). Par ailleurs, la Cour constate qu'il est mis fin à la procédure devant elle, en application de l'article 99 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, lorsqu'un désistement a été accepté ou admis devant la juridiction qui a posé la question préjudicielle (127).

Un arrêt peut aussi avoir des effets sur des procédures en cours. Une question préjudicielle portant sur une norme annulée par la Cour, après que la question a été posée, devient sans objet (128).

La Cour peut elle-même contribuer au dénouement rapide d'une affaire, au terme d'une brève procédure, dite « préliminaire ». Elle rejette de la sorte, en chambre restreinte, trois recours en annulation (129) et deux questions préjudicielles (130) pour incompétence ou irrecevabilité manifeste. La Cour rend aussi, en chambre de sept membres, quatorze arrêts de réponse immédiate (131). Par ces arrêts, la Cour confirme une jurisprudence antérieure parce que les questions sont identiques ou similaires à des questions déjà tranchées ou dit pour droit que la question n'appelle pas de réponse.

La procédure préliminaire est initiée par les juges-rapporteurs qui communiquent aux parties leurs conclusions (132). Les parties peuvent introduire un mémoire justificatif dans un délai de quinze jours. Est irrecevable le mémoire justificatif — contenant notamment une demande de prolongation de délai — introduit après l'expiration de ce délai. La Cour relève

(125) Arrêts n° 37/2001 du 13 mars 2001, n° 130/2001 du 23 octobre 2001.

(126) Arrêt n° 17/2001 cité.

(127) Arrêt n° 76/2001 du 31 mai 2001.

(128) Arrêt n° 50/2001 du 18 avril 2001.

(129) Arrêts n° 144/2001 et n° 158/2001 cités. Par l'arrêt n° 39/2001 cité, la Cour décrète le désistement demandé par le requérant informé des conclusions des juges-rapporteurs.

(130) Arrêts n° 83/2001 et n° 157/2001 cités.

(131) Arrêts n° 27/2001 cité, n° 28/2001 du 1^{er} mars 2001, n° 51/2001 et n° 69/2001 cités, n° 90/2001 du 21 juin 2001, n° 92/2001 du 12 juillet 2001, n° 93/2001 cité, n° 94/2001 du 12 juillet 2001, n° 95/2001 et n° 108/2001 cités, n° 122/2001 du 10 octobre 2001, n° 123/2001 et n° 150/2001 cités, n° 163/2001 du 19 décembre 2001.

(132) Voy. les articles 70 à 73 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

encore que la loi ne prévoit pas, contrairement à l'article 85 relatif à la procédure ordinaire, la possibilité de prolonger, par une ordonnance motivée du président, le délai visé (133). Il n'appartient, par ailleurs, pas au requérant d'étendre, dans son mémoire justificatif, l'objet du recours (134).

2. *Les interventions en cours de litige*

Toute intervention devant la Cour postule le dépôt d'un mémoire. Comme toute pièce de procédure, le mémoire doit être envoyé par pli recommandé à la poste, dans les délais prescrits. La Cour veille strictement au respect des délais (135).

Conformément à l'article 62, alinéa 2, 6°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les parties qui ne sont pas soumises aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative peuvent utiliser la langue de leur choix pour leurs actes et déclarations devant la Cour. La loi spéciale n'exige pas que les statuts et la décision d'intervenir soient rédigés dans la langue de la procédure (136).

Toutes les parties qui agissent sont tenues d'adresser à la Cour les pièces appuyant leurs affirmations et prétentions (137).

Lorsque deux affaires sont jointes, il n'y a plus lieu d'accéder à une demande d'intervention dans l'une d'elles introduite par une partie requérante dans l'autre avant que la Cour a décidé de joindre les affaires (138).

Le sort de l'intervention est lié à celui de la procédure principale : une irrecevabilité l'affecte inéluctablement (139).

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 de la Cour, 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 sur la Cour d'arbitrage. Ce délai peut être abrogé ou prorogé par ordonnance motivée du président (140). Il n'est pas requis que cette ordonnance soit

(133) Arrêt n° 90/2001 cité.

(134) Arrêt n° 144/2001 cité.

(135) Arrêts n° 100/2001 cité, n° 118/2001 du 3 octobre 2001.

(136) Arrêt n° 10/2001 cité.

(137) Arrêt n° 7/2001 cité.

(138) Arrêt n° 4/2001 cité.

(139) Arrêt n° 26/2001 cité.

(140) Article 85, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

rendue dans le délai imparti (141). Seul ce mémoire peut contenir des moyens nouveaux (142). 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 et qui adressent à la Cour leurs observations dans un mémoire introduit dans le délai prescrit (143). Cette intervention ne peut contenir de nouveaux moyens ni modifier ni *a fortiori* étendre le recours initial. L'étendue de l'intervention se limite donc à celle des recours (144). Mais, dans la mesure où ils s'apparentent aux moyens formulés dans la requête, les moyens invoqués par les parties intervenantes peuvent être reçus comme formulant des observations (145).

La Cour admet l'intérêt à intervenir d'établissements d'enseignement non subventionné dans une procédure à l'encontre d'un décret relatif aux socles de compétences qui ne s'applique qu'à l'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par la Communauté française. Elle constate, en effet, que l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 mai 1999 fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dispensant un enseignement à domicile énonce que les parents sont tenus d'assurer ou de faire assurer un enseignement de niveau équivalent à celui imposé aux établissements scolaires organisés, subventionnés ou reconnus par la Communauté française et répondant à certaines dispositions du décret (146).

L'intérêt dont doit justifier une partie intervenante n'est pas nécessairement le même que celui dont doit justifier une partie requérante puisqu'une partie peut intervenir pour défendre la norme attaquée (147). L'a.s.b.l. « Ligue des droits de l'homme » a ainsi un intérêt à intervenir dans une procédure en annulation à l'encontre de la loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques : le lien entre son objet social et cette loi suffit pour justifier l'intérêt de l'a.s.b.l. au maintien de ces dispositions attaquées.

Une erreur matérielle portant sur les numéros de rôle n'entraîne pas l'irrecevabilité d'un mémoire, dès lors que le contenu du mémoire ne permet pas de se méprendre sur son objet (148).

(141) Arrêt n° 4/2001 cité.

(142) Arrêts n° 49/2001 et n° 60/2001 cités.

(143) Arrêts n° 20/2001 et n° 109/2001 cités.

(144) Arrêts n° 5/2001, n° 60/2001 et n° 100/2001 cités.

(145) Arrêt n° 49/2001 cité.

(146) *Ibidem*.

(147) Arrêt n° 10/2001 cité.

(148) Arrêt n° 100/2001 cité.



Malgré son caractère succinct, le mémoire dans lequel une partie déclare intervenir et vouloir établir un mémoire en réponse après avoir pris connaissance des moyens des parties requérantes peut être considéré comme un mémoire au sens de l'article 87 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (149).

b) *La procédure préjudicielle*

Il y a également deux catégories d'intervenants : d'une part, les interlocuteurs privilégiés de la Cour 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 (150). La Cour n'admet en général pas d'autres formes d'intervention volontaire. La qualité de partie à une procédure analogue à celle dont la Cour est saisie ne suffit pas pour intervenir (151).

La Cour admet l'intervention de l'Institut des experts-comptables et des conseils fiscaux dans une affaire portant sur une loi relative au révisorat d'entreprises, mais ne juge pas suffisant l'intérêt d'un membre de l'Institut (152).

Les parties qui agissent devant la Cour dans le cadre d'une procédure préjudicielle peuvent produire d'autres pièces que celles produites devant le juge *a quo*. Il leur est loisible de joindre à leurs mémoires toutes les pièces qu'elles jugent utiles à l'examen de la contestation soumise à la Cour. Les droits de la partie adverse sont sauvegardés par l'article 103 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, d'une part, qui dispose que les parties peuvent consulter le dossier au greffe pendant la période qui précède l'audience, et par l'article 106 de cette loi, d'autre part, qui autorise les parties à présenter des observations orales à l'audience (153).

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 (154).

La Cour réunie en séance plénière peut joindre les recours en annulation ou les questions préjudicielles relatifs à une même norme, sur lesquels il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt (155). La jonction des causes

(149) *Ibidem*.

(150) Articles 85 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Arrêt n° 11/2001 du 7 février 2001.

(151) Arrêt n° 26/2001 cité.

(152) Arrêt n° 11/2001 cité.

(153) Arrêt n° 7/2001 cité.

(154) Arrêts n° 36/2001 du 13 mars 2001, n° 114/2001 cité.

(155) Article 100 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

est une mesure qui est prise par la Cour en fonction des nécessités d'une bonne administration de la justice, pour laquelle le législateur spécial n'a pas prévu d'entendre les parties et contre laquelle il n'a pas organisé de recours. Il n'y a pas lieu d'examiner les griefs des requérantes dans des affaires jointes à une affaire ultérieure qui se plaignent de n'avoir plus eu l'occasion de faire entendre leur argumentation parce que la procédure écrite dans leurs affaires était terminée au moment de la jonction, sauf en ce qu'elles allèguent que la jonction qu'elles critiquent aurait pour effet de violer leurs droits de défense. L'article 103 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 permet aux parties de consulter le dossier au greffe durant les quinze jours qui précèdent l'audience publique. Cette disposition permet aux parties de procéder aux vérifications qu'elles jugent nécessaires et de contester, le cas échéant, la recevabilité d'un mémoire lors de l'audience publique (156).

4. *Le dépôt des mémoires*

Les règles relatives au dépôt des mémoires sont fixées par la loi spéciale du 6 janvier 1989. Seuls des mémoires et des mémoires en réponse sont prévus. Ceci exclut la possibilité de déposer un mémoire complémentaire en réponse (157).

La procédure devant la Cour est parfois critiquée parce qu'elle n'organise pas un réel dialogue entre les parties; les mémoires et les mémoires en réponse se succèdent, mais ne se répondent pas (158). La Cour veille dès lors à assurer le respect du contradictoire lors de l'audience : l'article 89 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne contient pas de restriction quant au contenu du mémoire en réponse. Si ce mémoire répond, pour la première fois, aux arguments de la requête, il est loisible au requérant d'y répliquer oralement à l'audience, ce qui permet d'assurer le respect du contradictoire (159).

Conformément à l'article 142 de la Constitution, c'est au législateur statuant à la majorité spéciale qu'il appartient de régler le fonctionnement de la Cour et dès lors la procédure devant celle-ci. Le fait que le législateur spécial n'ait pas prévu la possibilité de répliquer aux arguments développés dans un mémoire en réponse n'autorise pas une partie à se donner cette possibilité *contra legem* à la faveur d'une jonction d'affaires. Les parties ont la possibilité de répliquer lors de l'audience publique organisée conformément à l'article 106 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 (160).

(156) Arrêt n° 159/2001 cité.

(157) Arrêts n° 30/2001 et n° 159/2001 cités.

(158) Voy. D. RENDERS, « Pour un aménagement du dialogue devant le juge constitutionnel », *R.B.D.C.*, 1999, pp. 280-282.

(159) Arrêt n° 101/2001 cité.

(160) Arrêt n° 159/2001 cité.



5. *L'audience*

Le cas échéant, la Cour décide, lors de la mise en état de l'affaire, que l'audience sera limitée à la recevabilité du recours en particulier en ce qui concerne l'intérêt des parties requérantes parce que des éléments nouveaux sont apparus. Elle invite les parties à prendre position à ce sujet dans un mémoire complémentaire (161).

6. *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 sur la base de l'exposé des moyens (162). Elle impose dès lors les mêmes exigences (163).

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 (164).

Les arrêts décidant la suspension d'une norme sont rares. En 2001, la Cour n'en rend aucun. Les deux arrêts sont des arrêts de rejet rendus sur recours introduits par des particuliers.

b) *Les conditions de la suspension*

Aux termes de l'article 20, 1^o, 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, difficilement réparable. Elle peut aussi suspendre si un recours est exercé contre une norme identique à une norme déjà annulée par la Cour d'arbitrage et qui a été adoptée par le même législateur (loi spéciale, art. 20, 2^o).

Les deux conditions fixées par l'article 20, 1^o, 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. En 2001, un arrêt de rejet conclut à l'absence de préjudice grave

(161) Arrêt n° 126/2001 cité.

(162) Arrêt n° 138/2001 cité.

(163) Voy. *supra*.

(164) Arrêts n° 38/2001 et n° 138/2001 cités.



difficilement réparable (165), l'autre à l'absence de moyens sérieux, d'une part, et à la non-réalisation des conditions prévues par l'article 20, 2°, d'autre part (166).

Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé. Il ne suffit pas, cependant, qu'il ne soit pas manifestement non fondé. Il doit encore revêtir une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure (167). La Cour procède à un examen provisoire mais approfondi du moyen qui l'amène à aborder le fond de l'affaire. En l'absence de moyen sérieux, la demande est rejetée et le préjudice n'est pas examiné (168).

Concernant le préjudice, il faut rappeler le texte de l'article 22 de la loi spéciale qui 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 et de son importance. 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 (169). Lorsque la norme entreprise contient une habilitation, la Cour souligne que les mesures d'exécution devront être prises dans le respect des règles constitutionnelles et qu'il appartient au juge ordinaire ou administratif de vérifier si l'habilitation a été utilisée correctement (170).

La Cour peut suspendre une norme législative dans une deuxième hypothèse : un recours est exercé contre une norme identique à une norme annulée et adoptée par le même législateur (171). Une demande de suspension, qui concerne des dispositions qui ne sont pas identiques aux dispositions annulées par la Cour, est rejetée. La Cour précise encore qu'il ne peut être reproché au législateur de régler lui-même une matière, réservée par la Constitution à la loi, dans laquelle, précisément, il a été critiqué pour n'être pas intervenu lui-même. Le fait que, en réglant désormais lui-même la matière, il reproduise des dispositions annulées est étranger à l'hypothèse visée par l'article 20, 2°, de la loi spéciale (172).

(165) Arrêt n° 138/2001 cité.

(166) Arrêt n° 38/2001 cité.

(167) Voy. nos précédentes chroniques.

(168) Arrêt n° 38/2001 cité.

(169) Voy. nos précédentes chroniques.

(170) Arrêt n° 138/2001 cité.

(171) Article 20, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

(172) Arrêt n° 38/2001 cité.



C. — *Le règlement du litige*

1. *Le dispositif de l'arrêt*

En 2001, la Cour rend quarante-deux arrêts sur recours en annulation (173). Dix-sept sont des arrêts de rejet quant au fond. Trois arrêts rejettent le recours sous réserve d'interprétation. Neuf emportent annulation partielle, deux annulation totale. Dans d'autres cas, la Cour se déclare totalement incompétente (1), déclare le recours totalement irrecevable (5) ou déclare le recours sans objet (1). Trois arrêts décrètent un désistement.

Elle rend deux arrêts sur demande de suspension qui sont des arrêts de rejet.

La Cour rend enfin cent-vingt arrêts sur question préjudicielle. Septante-cinq sont des constats de non-violation. Trois sont des constats de non-violation sous réserve d'interprétation. Elle décide dans deux cas une radiation conditionnelle du rôle. Vingt-et-un arrêts contiennent un constat de violation pure et simple. Quatre constatent pour partie une violation et pour partie une non-violation. Six relèvent, à la fois, une violation dans une interprétation et une non-violation dans une autre interprétation. Dans un cas, la Cour se déclare incompétente pour répondre à la question. Un arrêt conclut à l'irrecevabilité de cette question. Cinq arrêts déclarent que la question n'appelle pas de réponse, un autre, que la question est sans objet. La Cour constate enfin, dans un cas, que la procédure a pris fin suite à un désistement devant le 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 tant que » ou « dans la mesure où ». Cette technique s'impose pour des motifs liés à la manière dont sont rédigées les dispositions entreprises — dont l'objet est de modifier, confirmer ou abroger d'autres normes — 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 » ou « même si » 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.

(173) Dans un arrêt, la Cour statue à la fois sur recours en annulation et question préjudicielle (arrêt n° 26/2001 cité).

La technique inverse est parfois utilisée. La Cour conclut alors au rejet du recours sous réserve expresse, à la non-violation sous réserve expresse ou à la non-violation en tant que ou « dans telle interprétation ».

Après annulation, il arrive que la Cour maintienne les effets de la disposition annulée (174).

II. — LE CONTENTIEUX DES DROITS ET LIBERTÉS

A. — *L'enseignement*

1. L'enseignement est l'une des matières que les Communautés peuvent régler de manière autonome depuis 1988. Des législations différenciées ont vu le jour depuis lors. Elles modifient, en profondeur, la législation nationale préexistante. L'on ne saurait soutenir que toute modification de cette législation uniforme viole les articles 10 et 11 de la Constitution. La situation qui existait avant l'adoption du décret incriminé ne peut se comparer avec celle qui est nouvellement créée. S'il fallait raisonner autrement, « toute modification de la loi ancienne » serait rendue impossible (175) et les Communautés ne sauraient assurer les responsabilités qui leur reviennent.

2. L'enseignement dispensé à l'Ecole royale militaire n'est pas à comprendre comme relevant de l'enseignement, au sens de l'article 24 de la Constitution. Il s'agit, en effet, d'un programme de formation qui est réservé aux membres de la force publique. Il tombe, à cet égard, sous le coup de l'article 182 de la Constitution. La matière est réservée au législateur fédéral (176).

De la même manière, les dispositions de la loi du 25 ventôse an XI, modifiées par la loi du 4 mai 1999 contenant organisation du notariat, subordonnent la nomination des notaires à un stage de trois ans, à la délivrance d'un certificat de stage, à la réussite d'un concours et à l'inscription sur la liste des candidats-notaires. Ce sont là des dispositions relatives à l'organisation d'une profession. Elles ne concernent « ni la matière de l'enseignement ...ni celle de la formation professionnelle, au sens de l'article 4, 12° et 16°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles » (177).

3. « La liberté d'enseignement inclut la liberté du pouvoir organisateur de choisir le personnel qui est engagé en vue de réaliser les objectifs pédagogiques propres » (178).

(174) Arrêts n° 3/2001 et n° 49/2001 cités.

(175) Arrêt n° 8/2001 cité.

(176) Arrêt n° 90/2001 cité.

(177) Arrêt n° 109/2001 cité.

(178) Arrêt n° 104/2001 cité.

4. La définition par la Communauté française de « socles de compétence » que la majorité des élèves sont requis de posséder au terme d'un cycle d'enseignement touche sans conteste à « la liberté de l'enseignement ».

La Cour d'arbitrage n'a pas à apprécier si le principe et le système des socles de compétence sont « opportuns ou souhaitables ». Il lui revient, par contre, d'apprécier si les obligations imposées par ces socles, ne portent pas « atteinte à la liberté pédagogique qu'implique la liberté d'enseignement, garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution ». Il lui appartient également de vérifier « si ces obligations ne sont pas disproportionnées, en excédant ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs d'intérêt général visés, à savoir la qualité et l'équivalence de l'enseignement » (179). La description des socles de compétence, « y compris celles des 'démarches mentales', des 'manières d'apprendre' et des comportements d'attitudes relationnelles' liés à ces socles, est à ce point étendue et détaillée qu'elle ne peut raisonnablement être considérée comme un 'référentiel de base' ». En ce sens, elle « ne laisse pas suffisamment de latitude au pouvoir organisateur pour mettre en œuvre son propre projet pédagogique » (180). La « liberté de l'enseignement » est donc violée.

5. Selon l'article 24, § 3, de la Constitution, « chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux ». Parmi ces libertés et ces droits, il y a lieu de prendre en compte ceux qui « figurent (dans des) conventions internationales », notamment le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 13), la convention européenne des droits de l'homme (art. 60) et le premier protocole additionnel (art. 2) à cette convention.

6. « L'égalité de traitement des établissements d'enseignement et des membres du personnel constitue le principe » (181). L'article 24, § 4, de la Constitution n'exclut pas, cependant, d'instaurer un traitement différencié entre réseaux. C'est pour autant que celui-ci soit fondé sur « des caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur ».

Des distinctions peuvent être établies dans l'organisation de l'enseignement officiel et de l'enseignement public subventionné, d'une part, celle de l'enseignement libre, d'autre part. Si ces différences sont « inhérentes aux caractéristiques propres aux deux types d'enseignement » (182) et si elles sont pertinentes eu égard à la matière réglée par décret (183), il n'y a pas matière à redire.

(179) *Ibidem.*

(180) *Ibidem.*

(181) Arrêt n° 104/2001 cité.

(182) Arrêt n° 8/2001 cité.

(183) Arrêt n° 104/2001 cité.

Ainsi, il y a lieu, dans le réseau libre, de procéder à une distinction entre le chef d'établissement et le pouvoir dit organisateur, même si celui-ci ne comprend pas une administration proprement dite (184). Il y a lieu également de permettre aux membres du personnel de porter un différend disciplinaire devant un tribunal de l'ordre judiciaire, alors que les personnels de l'enseignement public peuvent s'adresser au Conseil d'Etat qui sera, lui, en mesure d'annuler la décision qui fait grief (185).

Même au sein de l'enseignement public, les modalités de licenciement peuvent être différentes. Ainsi, « dans l'enseignement officiel subventionné, la décision de licencier un enseignant temporaire prioritaire relève de la compétence, selon le cas, du conseil communal ou du conseil provincial, lesquels statuent le plus souvent sur proposition, respectivement du collège des bourgmestre et échevins ou de la députation permanente ». Il s'agit d'une « décision collégiale ». Celle-ci est soumise au contrôle des autorités de tutelle qui pourront, le cas échéant, se prononcer sur « sa compatibilité avec l'intérêt général ». La procédure n'est pas « globalement plus défavorable » que celle applicable aux mêmes enseignants des deux autres réseaux (186).

7. La Constitution permet, dans son article 24, § 2, à une Communauté de ne pas organiser elle-même un enseignement officiel. Par décret spécial, elle peut « déléguer des compétences à un ou plusieurs organismes autonomes ». Cette voie a été suivie par la Communauté flamande qui a établi à cette fin l'ARGO. Il appartient au Conseil central de cet établissement public « d'ester en justice en vue de sauvegarder les intérêts relatifs à la qualité interne de l'enseignement communautaire » (187).

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

1. *L'énoncé des principes*

L'énoncé des principes n'a pas changé en 2001. Les formules, devenues célèbres, par lesquelles la Cour établit la portée des principes d'égalité et de non-discrimination et annonce les étapes du contrôle qu'elle opère sont demeurées les mêmes. Elles apparaissent régulièrement dans la jurisprudence, même si elles ne figurent pas dans tous les arrêts rendus au contentieux de l'égalité.

De même, il est de jurisprudence tout à fait classique pour la Cour de contrôler le respect par les différents législateurs des articles 10 et 11 de la

(184) Arrêt n° 8/2001 cité.

(185) *Ibidem*.

(186) Arrêt n° 103/2001 du 13 juillet 2001.

(187) Arrêt n° 104/2001 cité.

Constitution, combinés avec une ou plusieurs autres dispositions constitutionnelles (188) ou avec une ou plusieurs dispositions de droit international directement applicables dans l'ordre interne belge (189). Le même mécanisme de combinaison conduit la Cour à affirmer que les droits et libertés reconnus aux Belges qui doivent, en vertu de l'article 11 de la Constitution, être assurés sans discrimination, contiennent les garanties résultant des principes généraux du droit pénal (190). Il est toutefois requis que les parties, lorsqu'elles dénoncent la violation d'une disposition conventionnelle combinée avec les articles 10 et 11, fassent valoir à cet égard un argument distinct de celui qu'elles tirent des dispositions constitutionnelles considérées isolément (191).

Les principes d'égalité et de non-discrimination portent sur la norme elle-même, et non sur les circonstances de son adoption. Les éventuelles erreurs d'appréciation commises par le législateur, quant à l'opportunité ou à la nécessité de légiférer en fonction des circonstances, n'indiquent pas en elles-mêmes qu'il aurait violé les articles 10 et 11 de la Constitution. Ainsi, lorsqu'il intervient « en vue de faire pièce à une jurisprudence qui lui paraît s'établir ou risquer de s'établir, la circonstance qu'il aurait mal apprécié cette jurisprudence ne démontrerait en rien que les dispositions qu'il adopte seraient en soi contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution » (192).

Le législateur dispose d'une marge d'appréciation lorsqu'il estime devoir ou ne pas devoir assortir les dispositions qu'il adopte d'un régime transitoire : la modification d'une loi implique nécessairement que la situation de ceux qui étaient soumis à la loi ancienne soit différente de la situation de ceux qui sont soumis à la loi nouvelle. « Des mesures transitoires permettent d'atténuer cette différence, mais les articles 10 et 11 de la Constitution ne requièrent pas, en principe, qu'une loi nouvelle en soit assortie ni que le bénéfice de telles mesures soit assuré entre la promulgation et la publication au *Moniteur belge* de la loi nouvelle » (193). Le fait d'en prévoir un, ou, à l'inverse, de n'en pas prévoir, n'est pas, en soi, constitutif de discrimination (194).

2. La portée des principes : l'opération de contrôle

L'on retrouve ici les éléments essentiels du raisonnement qu'adopte la Cour au contentieux de l'égalité. Ce raisonnement est devenu classique, même s'il est fréquent que les arrêts ne le détaillent pas complètement, que certaines parties du contrôle ne soient pas effectuées, par exemple parce

(188) Voy. not. les arrêts n° 43/2001 cité, n° 131/2001 du 30 octobre 2001, n° 153/2001 cité.

(189) Voy. not. les arrêts n° 15/2001, n° 96/2001, n° 100/2001 et n° 109/2001 cités.

(190) Arrêt n° 43/2001 cité.

(191) Not. l'arrêt n° 109/2001 cité.

(192) Arrêt n° 45/2001 cité.

(193) Arrêt n° 109/2001 cité.

(194) Arrêts n° 60/2001, n° 92/2001 et n° 122/2001 cités.



que la Cour conclut à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution sur la base d'un manque de pertinence, ce qui la dispense d'effectuer le contrôle de proportionnalité, ou le soient de manière implicite, par exemple parce que la Cour, effectuant d'emblée un contrôle du critère de distinction et de la mesure, indique par là de façon explicite qu'elle considère que les catégories comparées sont suffisamment comparables au regard de la norme incriminée.

a) La différence de traitement

Tout contrôle par rapport aux principes d'égalité et de non-discrimination suppose que soit dénoncée une différence de traitement. Lorsqu'il n'y a pas de différence (195), que la question ou le moyen ne permettent pas d'identifier de façon précise la catégorie de personnes avec laquelle sont comparées celles qui sont visées par la disposition incriminée (196), ou que les parties requérantes ont commis une erreur dans la détermination de cette différence (197), la Cour déclare le recours non fondé ou la question sans objet. De même, la Cour n'examine pas la constitutionnalité d'une disposition, citée dans la question préjudicielle, qui est étrangère à la différence de traitement contestée (198). Enfin, lorsque par le jeu d'une interprétation conciliante, la différence de traitement incriminée disparaît, la Cour le constate et met fin à son contrôle (199).

Conséquence de la limitation de compétence qui est la sienne, la Cour ne contrôle le respect du principe d'égalité que lorsque la distinction de traitement incriminée se trouve bien dans la loi, le décret ou l'ordonnance qui lui est soumis. Si elle constate que la différence de traitement en cause trouve son origine dans une norme d'exécution, à valeur réglementaire, voire dans une pratique découlant de l'application de la loi, elle refuse d'effectuer le contrôle.

De même, si, dans le cadre d'un recours en annulation, les requérants critiquent une différence de traitement qui trouve son origine dans une disposition qui n'est pas attaquée, le cas échéant, parce qu'elle est plus ancienne, la Cour rejette le moyen sans examiner la différence en cause (200).

La différence de traitement ne doit pas nécessairement être explicite dans une seule et même norme. Elle peut notamment résulter de la comparaison

(195) Arrêts n° 74/2001 et n° 10/2001 cités, n° 105/2001 du 13 juillet 2001.

(196) Arrêts n° 62/2001, n° 93/2001 et n° 100/2001 cités. Cette position radicale est parfois nuancée lorsque la Cour peut déduire la différence de traitement soumise à son contrôle des éléments de fait de la cause et des motifs qui fondent la décision de renvoi : voy. l'arrêt n° 139/2001 cité.

(197) Arrêt n° 70/2001 cité.

(198) Arrêts n° 41/2001 et n° 111/2001 cités.

(199) Arrêt n° 80/2001 cité.

(200) Arrêts n° 46/2001, n° 70/2001, n° 98/2001 et n° 159/2001 cités.

de normes différentes, régissant des situations différentes mais néanmoins comparables.

b) *La comparaison des situations*

Les principes d'égalité et de non-discrimination exigent en effet, pour être mis en œuvre, que soient comparées des catégories de personnes se trouvant dans des situations « comparables ». Autrement dit, le contrôle des normes législatives au regard des articles 10 et 11 de la Constitution exige que la catégorie de personnes dont la discrimination éventuelle est alléguée fasse l'objet d'une comparaison pertinente avec une autre catégorie (201).

Le test de comparabilité est fonction de l'objet de la norme examinée (202). Même si l'opération est le plus souvent implicite, le poids relatif des différences et des points communs entre les catégories comparées est jaugé au regard de la norme elle-même (203), ainsi que des principes en jeu. On trouve un exemple de cela dans la comparaison, acceptée par la Cour, entre mutualités et compagnies d'assurances, en tant que les premières offrent à leurs adhérents des assurances libres et complémentaires (204). De la même manière, la Cour juge-t-elle qu'au regard des conditions d'accès aux fonctions notariales, ceux qui exercent une fonction au sein du notariat et ceux qui n'en exercent pas constituent des catégories comparables.

L'application des articles 10 et 11 suppose que soient comparés les sorts faits à deux ou plusieurs groupes de personnes, à un moment donné. Les comparaisons établies entre les situations dans lesquelles peuvent, successivement, se trouver les mêmes personnes ne sont pas recevables, à peine de rendre toute modification législative impossible (205).

Certaines différences de traitement, parce qu'elles ne paraissent pas mettre en scène des situations comparables, semblent bénéficier d'une sorte de présomption de constitutionnalité. Ainsi, en ce qui concerne les différences procédurales, la Cour répète à plusieurs reprises que « la différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui résulte de l'application de procédures différentes devant des juridictions différentes et dans des hypothèses au moins partiellement différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait y avoir de discrimination que si la différence de traite-

(201) Arrêts n° 93/2001 et n° 139/2001 cités.

(202) Pour un exemple de non-comparabilité au regard de l'objet de la norme, voy. l'arrêt n° 112/2001 cité.

(203) Voy., par ex., l'arrêt n° 127/2001 cité, dans lequel la Cour accepte de comparer la situation des agents statutaires et celle des agents contractuels, bien qu'ils ne soient, en principe pas comparables puisqu'ils se trouvent dans des situations juridiques fondamentalement différentes, parce que, par rapport à la question de droit qui est posée, ils se trouvent dans des situations comparables.

(204) Arrêt n° 102/2001 cité.

(205) Arrêts n° 4/2001, n° 5/2001 et n° 109/2001 cités.

ment résultant de l'application de ces procédures allait de pair avec une limitation disproportionnée des droits des parties concernées » (206).

L'application des principes d'égalité et de non-discrimination est toujours contextualisée, et prend place à l'intérieur d'un système donné. Il n'est dès lors pas toujours indiqué de comparer une règle d'un système avec une règle appartenant à un autre système, qui répond à une autre logique. Ainsi, en matière d'accidents du travail, la Cour énonce-t-elle que « dès lors que le système dérogatoire [à la responsabilité de droit commun] se justifie dans son principe, il est admissible que sa comparaison trait pour trait avec celui du droit commun fasse apparaître des différences de traitement tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre, sous la réserve que chacune des règles en cause doit être conforme à la logique du système auquel elle appartient » (207). Un argument semblable porte sur les différences entre le système des accidents du travail dans le secteur privé et celui du secteur public (208).

Les arrêts dans lesquels la Cour n'affirme pas explicitement la comparabilité des situations sont nombreux. Généralement, celle-ci est considérée comme acquise dès lors que le juge constitutionnel poursuit le contrôle. Lorsque le Conseil des ministres ou le Gouvernement défendeur ont soutenu, parfois de manière quasi-automatique, que les catégories en présence n'étaient pas comparables, la Cour précise, avant d'effectuer le contrôle, qu'elle les tient au contraire pour suffisamment comparables au regard de l'objet de la norme envisagée (209).

c) *La recherche de l'objectif poursuivi*

Si l'opération de comparabilité peut se faire, de manière générale, au regard de l'objet de la norme en cause, la poursuite de l'examen par la Cour exige une recherche plus approfondie quant à l'objectif poursuivi par la législation en cause, voire même par la distinction de traitement elle-même. La recherche, l'énonciation, voire la reconstruction par la Cour de l'objectif poursuivi revêt une importance capitale dans le contrôle effectué par le juge constitutionnel au contentieux de l'égalité. Ainsi, la Cour affirme-t-elle que « le droit (en cause) serait violé si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (210).

(206) Arrêts n° 13/2001 du 14 février 2001, n° 25/2001 du 1^{er} mars 2001, n° 81/2001, n° 96/2001 et n° 107/2001 cités, n° 115/2001 du 3 octobre 2001, n° 123/2001 et n° 133/2001 cités, n° 135/2001 du 30 octobre 2001, n° 136/2001 du 30 octobre 2001.

(207) Arrêts n° 31/2001 du 1^{er} mars 2001, n° 52/2001 du 18 avril 2001.

(208) Arrêt n° 64/2001 cité.

(209) Not. les arrêts n° 59/2001 cité, n° 119/2001 du 10 octobre 2001, n° 121/2001 du 10 octobre 2001, n° 135/2001 cité, n° 137/2001 du 30 octobre 2001, n° 140/2001 cité, n° 161/2001 du 19 décembre 2001.

(210) Arrêts n° 25/2001 et n° 58/2001 cités.

Certains objectifs sont récurrents dans la jurisprudence de la Cour : la lutte contre les fraudes en matière fiscale (211) ou sociale (212), le financement et l'équilibre financier de la sécurité sociale (213), la bonne administration de la justice et la réduction de l'arriéré judiciaire (214), la limitation de l'immigration et la lutte contre les abus de procédure en matière de droit des étrangers (215).

La Cour est aussi attentive aux législations qui ont pour objectif de protéger les intérêts de parties considérées comme plus faibles, comme les enfants (216), les travailleurs dans les relations sociales (217), les victimes d'accidents (218).

Certains objectifs sont liés, directement ou indirectement, au respect de droits fondamentaux. Ces objectifs apparaissent tellement importants qu'ils prendront, le cas échéant, un poids particulier dans la balance des intérêts effectuée, *in fine*, par la Cour. Ainsi en va-t-il de l'intérêt général (219), de la garantie du respect des libertés et droits fondamentaux (220), ou de la protection de la société (221).

d) *L'objectivité et la pertinence du critère de distinction*

Prolongeant et affinant son examen de la distinction de traitement opérée par la législation, la Cour s'interroge sur l'objectivité et la pertinence du critère utilisé par le législateur pour distinguer entre ceux à qui la norme en cause s'applique et ceux à qui elle ne s'applique pas. Ce sera tantôt l'inclusion, tantôt l'exclusion d'une catégorie dans le champ d'application de la disposition qui sera critiquée.

L'objectivité du critère, si elle doit naturellement être vérifiée, n'est pas une condition suffisante pour que celui-ci soit compatible avec le principe d'égalité. Le critère doit aussi avoir été adéquatement choisi (222), c'est-à-dire que la frontière doit avoir été correctement tracée par l'auteur de la disposition entre ceux qu'elle entend régir et les autres. Le constat de la

(211) Not. les arrêts n° 16/2001, n° 30/2001, n° 114/2001, n° 155/2001 cités, n° 162/2001 du 19 décembre 2001.

(212) Not. les arrêts n° 77/2001, n° 80/2001, n° 94/2001, n° 132/2001 cités, n° 142/2001 du 6 novembre 2001.

(213) Arrêts n° 112/2001 et n° 159/2001 cités.

(214) Arrêts n° 13/2001 cité, n° 87/2001 du 21 juin 2001, n° 118/2001 cité, n° 125/2001 du 16 octobre 2001, n° 150/2001 cité.

(215) Arrêts n° 17/2001, n° 21/2001, n° 40/2001, n° 131/2001 et n° 148/2001 cités.

(216) Arrêts n° 56/2001 du 8 mai 2001, n° 95/2001 cité, n° 117/2001 du 3 octobre 2001, n° 129/2001 du 23 octobre 2001.

(217) Arrêt n° 119/2001 cité.

(218) Arrêt n° 147/2001 du 20 novembre 2001.

(219) Arrêt n° 108/2001 cité.

(220) Arrêt n° 10/2001 cité.

(221) Arrêt n° 100/2001 cité.

(222) Voy. e.a., l'arrêt n° 56/2001 cité.

non-pertinence du critère peut, à lui seul, conduire à l'annulation ou à l'invalidation de la norme. Dans ce cas, ce sera le plus souvent, dans la mesure où elle s'applique à, ou dans la mesure où elle exclut telle catégorie de situations (223).

La pertinence du critère est jaugée à l'aune de l'objet ou de l'objectif de la norme : la Cour vérifie que « la différence de traitement repose sur des critères objectifs qui sont raisonnablement liés à l'objectif du législateur » (224). Dès lors, un même critère peut être jugé pertinent dans une législation, et non pertinent dans une autre : « La différence de traitement entre conjoints et cohabitants non mariés se fonde sur un élément objectif, à savoir que leur situation juridique diffère aussi bien en ce qui concerne les obligations mutuelles qu'en ce qui concerne leur situation patrimoniale. Cette situation juridique différente peut, dans certains cas, lorsqu'elle est liée au but de la mesure, justifier une différence de traitement entre cohabitants mariés et non mariés » (225). Dès lors, si le critère du mariage est pertinent pour distinguer les droits des époux de ceux des cohabitants de fait en matière de pension de survie (226), il ne l'est pas pour justifier une différence de calcul, en matière fiscale, des frais fixes de subsistance (227).

La différence de traitement en matière de financement des partis politiques, selon qu'ils respectent, ou pas, les droits de l'homme, repose sur un critère objectif et pertinent (228). Le critère basé sur l'accomplissement d'actes de commerce est pertinent par rapport à l'objectif de garantir une concurrence loyale dans les transactions commerciales et d'assurer l'information et la protection du consommateur à l'occasion des opérations commerciales les plus courantes (229). A l'inverse, même s'il est objectif, le critère du sexe n'est pas pertinent « dès lors que, par l'effet de la loi, une personne a droit à des moyens d'existence plus ou moins importants selon qu'elle est homme ou femme, toutes autres choses étant égales » (230). Le même schéma argumentatif amène la Cour à dire pour droit que le critère qui conduit à différencier les enfants bénéficiaires d'allocations familiales, quant à la détermination du rang qu'ils occupent dans le ménage, en fonction du fait que l'attributaire de l'aîné lui ouvre le droit aux allocations sur la base de la législation belge ou de celle d'un autre Etat membre de l'Union européenne n'est pas pertinent par rapport à l'objectif du légis-

(223) Voy., par ex., l'arrêt n° 161/2001 cité.

(224) Arrêt n° 10/2001 cité.

(225) Arrêt n° 140/2001 cité.

(226) Arrêt n° 94/2001 cité.

(227) Arrêt n° 140/2001 cité.

(228) Arrêt n° 10/2001 cité.

(229) Arrêt n° 102/2001 cité.

(230) Arrêt n° 88/2001 du 21 juin 2001.



lateur de tenir compte de l'augmentation des charges corrélatives à l'augmentation de la taille de la famille (231).

L'adéquation du critère peut être, le cas échéant, influencée par un contexte normatif plus large que celui de la disposition en cause. Ainsi, l'évolution du droit communautaire européen concernant la construction d'un réseau routier transfrontière pourrait avoir pour conséquence que la distinction faite entre les autoroutes et les routes, en ce qui concerne la réglementation de l'ouverture des magasins, perdrait de sa pertinence. Ayant examiné la législation européenne en la matière, la Cour conclut toutefois en l'espèce que la distinction qui est faite entre les routes et les autoroutes, dans cette matière, reste fondée sur un critère admissible : l'objectif que les Etats membres devront atteindre en 2010 n'empêche pas que les différences en cause demeurent réelles et pertinentes (232).

Il arrive que la Cour, tout en reconnaissant que le critère instauré par la norme ne pourrait plus, aujourd'hui, être considéré comme pertinent, le maintienne, pour éviter un bouleversement complet d'un système, tout en signalant au législateur qu'une évolution dans le domaine est souhaitable. Ainsi en va-t-il du critère de distinction entre employé et ouvrier, sur lequel est fondée une grande partie du droit du travail et du droit social. La Cour confirme sa jurisprudence (233) qui veut que la différence de traitement en matière de délai de préavis repose sur « un critère qui pourrait difficilement justifier de manière objective et raisonnable qu'elle fût instaurée aujourd'hui », mais elle constate aussi que le législateur a pris des mesures afin de rapprocher les niveaux de protection accordés aux uns et aux autres (234).

e) *L'appréciation de la mesure*

Lorsque les étapes décrites ci-dessus ont été franchies avec succès, il reste à la Cour à se pencher sur la mesure mise en œuvre elle-même. Pour être justifiée, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, celle-ci doit être à la fois pertinente pour atteindre l'objectif que le législateur s'est assigné, et proportionnée à cet objectif. La proportionnalité est parfois assurée par l'adjonction, à la rigueur de la mesure, d'exceptions qui permettent au législateur de viser son objectif sans porter d'atteinte excessive aux droits des personnes qui y sont étrangères (235). *A contrario* et *a fortiori*, lorsque

(231) Arrêt n° 106/2001 du 13 juillet 2001.

(232) Arrêt n° 26/2001 cité. Voy. aussi l'arrêt n° 110/2001 cité, qui examine une directive européenne prévoyant une mesure facultative, et qui conclut de ce caractère facultatif que la manière dont le législateur use ou non de cette faculté n'est dès lors pas nécessairement justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

(233) Voy. l'arrêt n° 56/93 du 8 juillet 1993.

(234) Arrêt n° 84/2001 du 21 juin 2001.

(235) Arrêt n° 94/2001 cité.

le législateur prend « une mesure qui contredit l'objectif qu'il poursuit », elle ne saurait être justifiée (236).

L'œuvre législative s'apparente souvent à la recherche d'un équilibre entre objectifs différents, voire contradictoires. En présence de ces objectifs, la Cour contrôle si la mesure censée concrétiser l'équilibre a été correctement proportionnée à chacun des objectifs en présence (237).

La marge d'appréciation dont dispose le législateur est une notion à géométrie variable. Elle apparaît comme un élément du contrôle de proportionnalité : plus grande est la marge d'appréciation qui revient au législateur, dans un domaine déterminé, plus discrète se fera, en principe, la Cour, estimant qu'il ne lui incombe de sanctionner que les erreurs d'appréciation manifestement déraisonnables. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'est dénoncée une différence de traitement entre les condamnés, selon l'infraction qu'ils ont commise : « s'agissant de l'échelle des peines, l'appréciation de la Cour doit se limiter aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'elle aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable d'infractions comparables » (238).

La proportionnalité peut être un instrument extrêmement précis : l'article 1675/13 du Code judiciaire, interprété comme ne permettant pas aux personnes dont le revenu est inférieur ou égal au minimex de bénéficier d'un plan de règlement judiciaire, est déclaré inconstitutionnel dans la mesure où il entraîne, vis-à-vis d'une catégorie déterminée de personnes, des conséquences disproportionnées (239). Les articles 370, § 5, 346 et 368, § 3, du Code civil, en ayant pour effet que, sauf en cas de décès du ou des adoptants, un enfant ayant déjà fait l'objet d'une adoption plénière ne peut en aucun cas être adopté, font naître des effets disproportionnés à l'égard des enfants adoptés qui ont été définitivement abandonnés par leur(s) adoptant(s) (240).

Le contrôle effectué par la Cour est contextualisé : elle tient compte, outre la mesure elle-même, de ses effets, et éventuellement des effets qu'elle peut produire lorsqu'elle est combinée avec d'autres dispositions législatives. Mais elle tient compte aussi, le cas échéant, des correctifs qui peuvent être apportés par le juge en appliquant, par exemple, la théorie de la force majeure (241).

Enfin, il est connu que l'évolution du temps, et le progrès scientifique et technique peuvent avoir pour effet de rendre aujourd'hui disproportionnée ou non-pertinente une mesure qui ne l'était pas à l'époque de son adoption.

(236) Arrêts n° 23/2001 du 1^{er} mars 2001, n° 154/2001 cité.

(237) Voy. e.a. les arrêts n° 56/2001, n° 59/2001 et n° 67/2001 cités.

(238) Arrêt n° 5/2001 cité.

(239) Arrêt n° 35/2001 cité.

(240) Arrêt n° 117/2001 cité.

(241) Arrêt n° 96/2001 cité.

On trouve un exemple de ce phénomène dans un arrêt relatif à la loi du 28 février 1882 sur la chasse (242). Le même raisonnement conduit la Cour à décider que, étant donné qu'à l'heure actuelle l'établissement d'une filiation *post mortem* se fait au terme d'une procédure faisant appel à des méthodes scientifiques éprouvées, le risque de fraude et d'établissement de filiation intéressées ne peut plus justifier l'exclusion des enfants nés ou conçus avant un accident du travail mais reconnus après celui-ci, du droit à l'obtention de la rente né de l'accident (243).

3. *La mise en œuvre du contrôle dans les différentes branches du droit*

Le contentieux de l'égalité et de la non-discrimination se déploie dans les domaines les plus divers.

a) *Droit de la sécurité sociale et droit du travail*

La Cour est amenée à se prononcer à de nombreuses reprises sur la problématique du financement de la sécurité sociale.

Plusieurs dispositions de la loi du 29 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi sont jugées non discriminatoires en ce qu'elles imposent le paiement d'une cotisation par toute personne qui a comme activité principale ou accessoire l'industrie ou le commerce du diamant (244).

Deux arrêts confirment la jurisprudence de la Cour relative aux cotisations mises à charge des entreprises pharmaceutiques (245).

A deux reprises encore (246), la Cour se prononce sur les sanctions applicables en cas d'élision des cotisations sociales. Elle rappelle que la sanction visée par l'article 35, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, doit être considérée comme une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour rappelle également que le législateur pouvait déroger à l'article 65 du Code pénal et que la disposition en cause n'est pas discriminatoire en ce qu'elle exclut l'application de la règle de l'absorption de la peine la moins forte en cas de concours. Et dès lors qu'elles sont considérées comme des sanctions pénales, les sanctions prévues par l'article 35, alinéas 3 et 4 de la loi précitée n'excluent pas l'application de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, en sorte qu'il n'existe pas de différence de traitement entre les personnes poursuivies en vertu de l'article 35 et les autres prévenus.

(242) Arrêt n° 125/2001 cité.

(243) Arrêt n° 142/2001 cité.

(244) Arrêt n° 1/2001 du 10 janvier 2001.

(245) Arrêts n° 98/2001 et n° 159/2001 cités.

(246) Arrêts n° 77/2001 et n° 80/2001 cités.

N'est pas constitutif d'une discrimination le traitement différent que le législateur réserve aux personnes qui mettent illégalement des travailleurs à la disposition d'utilisateurs, par rapport aux entreprises intérimaires, en établissant un régime de responsabilité solidaire couvrant le paiement des cotisations sociales, des rémunérations et autres avantages découlant du contrat de travail à durée indéterminée entre le travailleur et l'utilisateur (247).

Plusieurs arrêts sont encore prononcés concernant la législation applicable aux handicapés. Un premier arrêt juge proportionné à l'objectif du législateur décrétoal, consistant à accorder aux personnes handicapées qui ne sont pas du troisième âge l'assistance en vue de leur intégration sociale, d'exiger des personnes handicapées qu'elles introduisent, avant d'atteindre l'âge de 65 ans, une demande d'aide (248). De même, n'est pas discriminatoire la mesure qui vise à diminuer, voire supprimer l'allocation d'intégration pour les personnes handicapées qui travaillent, dès lors que ces allocations sont financées exclusivement pas des deniers publics et que l'objectif du législateur est d'attribuer ces allocations en priorité aux plus démunis (249). Enfin, en considération de la spécificité du régime propre aux allocations aux handicapés et au reclassement social des handicapés, en considération des finalités spécifiques que ces deux régimes poursuivent et du fait qu'ils relèvent de deux législateurs différents, n'est pas discriminatoire la différence de délai de recours que ces deux régimes établissent (250).

La matière des pensions retient à de nombreuses reprises l'attention de la Cour. Il a été jugé qu'il appartient au législateur de déterminer les modalités et le délai nécessaire à la réalisation d'un traitement égal des hommes et des femmes en matière de pensions de retraite. Il n'est pas manifestement déraisonnable que le législateur ait laissé subsister une différence de traitement et qu'il prévoie une adaptation progressive du régime des pensions de retraite des travailleurs salariés en vue d'accorder les mêmes droits aux hommes et aux femmes (251).

L'égalité entre l'homme et la femme est encore abordée par la Cour dans l'arrêt n° 88/2001. Celle-ci considère que l'héritage du passé ne peut justifier que les revenus garantis aux personnes âgées soient inégalement attribués aux hommes et aux femmes.

(247) Arrêt n° 62/2001 cité.

(248) Arrêt n° 18/2001 cité.

(249) Arrêt n° 91/2001 du 3 juillet 2001.

(250) Arrêt n° 115/2001 cité.

(251) Arrêt n° 28/2001 cité.

A propos du cumul de la pension de survie avec un autre revenu (252), la Cour estime que les enfants ne sont pas traités différemment selon que leur parent survivant est allocataire social ou retire ses revenus de son travail. Dans les deux cas, leur pension de survie est soumise à des restrictions de cumul qui, si elles ne sont pas identiques, se justifient par la nature des revenus avec lesquels la pension est cumulée (253).

La Cour rappelle encore sa jurisprudence en matière de pensions de survie au profit de personnes qui forment une communauté de vie (254), ainsi que celle en matière de pension alimentaire (255).

Pour le surplus (256), un arrêt concerne les cotisations sociales à charge des travailleurs indépendants (257); un autre arrêt concerne le droit à un minimum de moyens d'existence (258).

En matière d'allocations familiales, la Cour estime que le législateur a pu présumer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, qu'en général l'attributaire des allocations familiales dont bénéficie l'enfant est le père ou la mère. Il n'apparaît dès lors pas dénué de justification que l'article 56*bis*, § 1^{er} des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés ait limité le bénéfice des allocations majorées d'orphelin à l'hypothèse dans laquelle, au moment du décès, l'un ou l'autre des parents était attributaire, sans prendre en compte le fait que cet attributaire puisse être une tierce personne (259).

Est justifiée la mesure qui consiste à fixer dans le régime des travailleurs indépendants le droit aux allocations familiales pour l'enfant dont les parents sont séparés ou divorcés et qui a été confié à la garde exclusive du parent indépendant (260).

En revanche, n'est pas pertinent par rapport à l'objectif du législateur qui est de tenir compte de l'augmentation des charges corrélatives à l'augmentation de la taille de la famille, le critère de distinction établi par l'article 42, § 1^{er}, des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, qui conduit à différencier les enfants bénéficiaires, quant à la détermination du rang qu'ils occupent dans le ménage, en fonction du fait que l'attributaire d'un enfant plus âgé fai-

(252) Un arrêt se prononce encore sur le cumul des pensions pour des travailleurs ayant une carrière mixte : l'arrêt n° 112/2001 cité. Un autre arrêt concerne la pension des mandataires communaux : l'arrêt n° 134/2001 du 30 octobre 2001.

(253) Arrêt n° 44/2001 du 29 mars 2001.

(254) Arrêt n° 94/2001 cité.

(255) Arrêt n° 89/2001 cité.

(256) Deux arrêts concernent la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités. Ils tranchent toutefois des questions de procédure juridictionnelle (arrêt n° 41/2001 cité). Ils seront dès lors traités dans la partie consacrée aux droits et libertés — garanties juridictionnelles — .

(257) Arrêt n° 152/2001 cité.

(258) Arrêt n° 29/2001 du 1^{er} mars 2001.

(259) Arrêt n° 99/2001 du 13 juillet 2001.

(260) Arrêt n° 129/2001 cité.

sant partie du même ménage lui ouvre le droit aux allocations familiales sur la base de la législation belge ou sur la base d'une législation d'un autre Etat membre de l'Union européenne (261).

En droit du travail, la Cour rend un arrêt sur les contrats de travail A.L.E. (262)

Un arrêt traite de la différence de traitement que la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail établit encore entre les ouvriers et les employés, en ce qui concerne les garanties accordées aux uns et aux autres en matière de licenciement (263).

Dans l'arrêt n° 119/2001, la Cour a jugé que n'est pas pertinente la mesure qui a pour effet de protéger moins le travailleur qui a suspendu partiellement ses prestations que celui qui les a suspendues totalement. « Dans la mesure où le législateur entend promouvoir le recours aux possibilités de réduction du temps de travail qu'il met en place, il n'est pas justifié que la protection spéciale contre le licenciement qu'il instaure comme une garantie soit réservée par lui aux travailleurs qui choisissent l'une des possibilités offertes par la loi, et soit refusée à ceux qui choisissent l'autre possibilité offerte par la même loi ».

En ce qui concerne les actions nées d'une relation contractuelle de travail, la Cour constate que la prescription quinquennale est la prescription applicable à la plupart des actions nées d'une relation de travail. Le fait qu'il existe encore quelques actions contractuelles qui sont prescrites après trente ans, comme c'est le cas pour les actions introduites par les agents statutaires des intercommunales, ne rend pas la prescription quinquennale discriminatoire. Selon la Cour, « le principe d'égalité et de non-discrimination aurait des conséquences absurdes s'il imposait d'écarter une règle, devenue générale en matière de prescription des actions en responsabilité contractuelle, dès lors qu'elle souffre encore quelques exceptions » (264).

Interrogée au sujet du système forfaitaire de réparation des dommages résultant d'accidents du travail, la Cour répond qu'interprété comme visant tous les ayants droits de la victime, sans distinguer ceux qui peuvent prétendre à une indemnité forfaitaire ou non, l'article 46, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents de travail viole les articles 10 et 11 de la Constitution (265).

Quant à la différence de traitement qui résulte de la réglementation applicable au secteur public, par rapport à celle du secteur privé, en matière d'accidents de travail, la Cour considère que lorsque l'incapacité

(261) Arrêt n° 106/2001 cité.

(262) Arrêt n° 14/2001 cité.

(263) Arrêt n° 84/2001 cité.

(264) Arrêt n° 127/2001 cité.

(265) Arrêt n° 31/2001 cité.

d'un travailleur vient à s'aggraver à un point tel qu'il ne peut plus exercer la fonction dans laquelle il a été reclassé, la logique des deux systèmes ne peut justifier que ce préjudice soit indemnisé s'il appartient au secteur privé tandis qu'il ne pourrait l'être s'il appartient au secteur public. La Cour propose toutefois une autre interprétation de la loi du 3 juillet 1967 relative aux accidents de travail dans le secteur public, qui permet de la rendre compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (266).

S'agissant de la possibilité d'intenter une action en responsabilité civile de droit commun, la distinction entre victimes d'un accident de roulage causé involontairement par une personne morale ou un établissement visé à l'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1967 ou par un membre de leur personnel, selon qu'elle se trouve ou non sous l'autorité de l'employeur, n'est pas justifiée eu égard à l'objectif poursuivi par le législateur (267).

Comparée à l'indemnisation versée à la suite d'un accident du travail ou survenu sur le chemin du travail, la Cour n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier que l'indemnisation versée en exécution d'un contrat d'assurance qui couvre l'invalidité physiologique et/ou économique soit soumise à l'impôt alors qu'elle ne constitue pas un revenu de remplacement (268). Enfin, la Cour a encore considéré qu'il est disproportionné par rapport au souci d'empêcher que des reconnaissances tardives ne remettent en cause des situations acquises, d'exclure toute demande de rente formulée par un enfant non reconnu à la date du décès de la victime d'un accident du travail (269).

b) *Droit pénal et procédure pénale*

La détermination des peines applicables aux infractions et la réglementation à leur sujet fait l'objet de plusieurs arrêts rendus en 2001. L'échelle des peines paraît être un domaine faisant partie de la sphère d'appréciation propre du législateur. Elle repose sur un jugement de valeur concernant le caractère répréhensible des faits en cause par rapport à d'autres faits punissables, et il n'appartient pas à la Cour d'émettre un tel jugement de valeur. Son contrôle se limite donc aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'elle aboutit à une différence de traitement manifestement déraisonnable d'infractions comparables. C'est le cas en ce qui concerne la répression de l'usurpation des titres professionnels de comptable agréé ou de comptable fiscaliste agréé, d'une part, et de ceux d'expert-comptable ou de conseil fiscal, d'autre part. La Cour considère qu'il est manifestement déraisonnable de punir l'usurpation des premiers non seule-

(266) Arrêt n° 64/2001 cité.

(267) Arrêt n° 86/2001 du 21 juin 2001.

(268) Arrêt n° 120/2001 cité.

(269) Arrêt n° 142/2001 cité.

ment d'une amende mais également de peines d'emprisonnement correctionnel, alors que l'usurpation des seconds n'est punissable que d'une amende de maximum 1000 francs. La Cour annule dès lors, dans l'article 58 de la loi du 22 avril 1999 relative aux professions comptables et fiscales, la référence à l'article 10 de la loi du 1^{er} mars 1976 en tant que cette disposition permet de réprimer l'infraction en cause par une peine plus lourde qu'une amende de 1000 francs (270). Autre référence au pouvoir d'appréciation du législateur en matière de détermination des peines, la Cour répète en 2001 qu'il « appartient au législateur d'apprécier s'il y a lieu de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général, spécialement dans une matière qui (...) concerne des comportements présentant des dangers importants pour la salubrité et la moralité publiques et la protection de la jeunesse et donnent lieu à une fraude importante. Cette sévérité peut ne pas affecter seulement le niveau de la peine pécuniaire, mais aussi la faculté offerte au juge, en ce qui la concerne, de suspendre le prononcé de la condamnation ou d'assortir celle-ci du sursis » (271). Par ailleurs, interrogée au sujet des règles différentes de cumul des peines selon qu'il s'agit de contraventions ou de délits, la Cour dit pour droit que les articles 58 et 59 du Code pénal « établissent une différence de traitement qui repose sur un critère objectif et pertinent, et que la répression des contraventions n'est pas réglée d'une manière qui porterait une atteinte disproportionnée aux auteurs de ces infractions, les peines encourues ne présentant pas, compte tenu notamment de leur caractère peu infamant, une gravité exigeant que le législateur s'écarte davantage du principe du cumul qu'il a posé » (272).

Le retrait immédiat du permis de conduire devant être considéré comme une mesure de sécurité temporaire et non comme une sanction pénale, il n'implique pas de décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et il ne saurait non plus y avoir de violation de la règle *non bis in idem* (273).

L'action publique a pour but de faire réprimer des atteintes à l'ordre public et est exercée dans l'intérêt de la société dans son ensemble; elle est de la compétence des juridictions pénales, elle ne peut porter que sur des faits que la loi qualifie d'infractions et elle donne lieu, en cas de condamnation, aux peines prévues par la loi ou en vertu de celle-ci (274). Ces particularités permettent de justifier de nombreuses différences de procédure pénale, par rapport à d'autres procédures, civiles ou disciplinaires. Ainsi, la

(270) Arrêt n° 5/2001 cité.

(271) Arrêt n° 24/2001 du 1^{er} mars 2001.

(272) Arrêt n° 149/2001 du 20 novembre 2001.

(273) Arrêt n° 105/2001 cité.

(274) Arrêt n° 54/2001 du 8 mai 2001.



descente sur les lieux se situe à un moment où, selon la volonté du législateur, la procédure pénale est inquisitoire, afin, d'une part, compte tenu de la présomption d'innocence, d'éviter de jeter inutilement le discrédit sur les personnes, d'autre part, dans un souci d'efficacité, d'être en mesure d'agir vite sans alerter les coupables. L'importance de ces objectifs est de nature à justifier que le législateur ait pu traiter différemment le procureur du Roi et les autres parties en ce qui concerne la descente sur les lieux (275).

Les règles de procédure, différentes selon que l'on se place dans le cadre de la loi sur la détention préventive ou dans celui de la comparution immédiate font l'objet d'une comparaison. La Cour estime que l'absence d'un avocat avant et pendant l'interrogatoire de l'inculpé par le juge d'instruction qui s'apprête à délivrer un mandat d'arrêt est justifiée par la brièveté du délai imposé par l'article 12 de la Constitution, et qu'elle est compensée par plusieurs dispositions de la loi sur la détention préventive, qui assurent l'assistance d'un avocat durant la procédure et l'accès au dossier répressif par l'inculpé. Cette mesure réalise un équilibre entre la volonté de maintenir le principe de l'instruction secrète et inquisitoire et le souci de respecter les droits de la défense. La circonstance que la présence de l'avocat est prévue dans le cadre de la procédure de comparution immédiate ne modifie pas ce constat : le législateur ayant voulu, par cette législation spécifique, que les prévenus qui commettent des infractions répondant à son champ d'application soient jugés rapidement, il a pu considérer qu'en contrepartie, ces prévenus devaient bénéficier de garanties supplémentaires concernant l'assistance d'un avocat et la consultation du dossier (276). Par ailleurs, la Cour juge qu'il n'est pas discriminatoire de ne pas prévoir d'interrogatoire préalable à l'inculpation, alors qu'un tel interrogatoire doit avoir lieu avant la délivrance d'un mandat d'arrêt, étant donné que l'inculpation n'a pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'aller et venir (277).

Enfin, plusieurs arrêts confirment la jurisprudence de l'année 2000 en ce qui concerne la loi générale sur les douanes et accises (278), et la complètent en constatant, d'une part, que la présomption irréfragable portée par l'article 265, § 1^{er}, de cette loi — selon laquelle le commettant est toujours tenu pour pénalement responsable des infractions commises par ses préposés — porte une atteinte grave au principe de la personnalité des peines (279), et, d'autre part, que l'article 222 de cette loi, qui impose la confiscation des moyens de transport employés à la fraude, viole les articles 10 et 11 de la

(275) Arrêt n° 53/2001 du 18 avril 2001.

(276) Arrêt n° 59/2001 cité.

(277) Arrêt n° 160/2001 cité.

(278) Arrêts n° 16/2001 et n° 43/2001 cités. Voy. cette chronique, année 2000.

(279) Arrêt n° 43/2001 cité.

Constitution en ce qu'il ne permet pas au propriétaire d'établir qu'il est étranger à l'infraction et d'obtenir la restitution de son bien (280).

c) *Droit judiciaire et procédure civile*

La Cour annule très partiellement la loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats, au motif, d'une part, que l'incompatibilité entre la qualité de membre du Conseil avec celle de juge suppléant n'est pas raisonnablement justifiée et, d'autre part, au motif qu'en exigeant que tous les avis requis pour la nomination des juges suppléants doivent être unanimement favorables pour que le dossier de ces juges suppléants soit soumis à la commission de nomination, le législateur a pris une mesure qui n'est ni pertinente ni proportionnée par rapport à l'objectif qu'il poursuit (281). La Cour rejette le recours en annulation dirigé contre certaines dispositions de la loi du 29 avril 1999 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne le traitement des magistrats de l'ordre judiciaire (282).

La discipline des magistrats fait également l'objet de plusieurs arrêts. L'un concerne la composition du Conseil national de discipline (283). Dans l'arrêt n° 54/2001, la Cour affirme que vu les pouvoirs importants dont disposent les magistrats, la confiance que la justice doit inspirer au citoyen, et le discrédit qu'une faute disciplinaire grave d'un magistrat peut jeter sur le corps tout entier, le principe d'égalité n'exige pas que le législateur arrête pour les magistrats, en ce qui concerne l'effacement et la réhabilitation, des mesures qui soient identiques à celles prévues pour les personnes qui font l'objet de poursuites pénales ou pour les fonctionnaires qui font l'objet d'une procédure disciplinaire. Elle annule partiellement l'article 427^{quater} du Code judiciaire, en ce que, d'une part, il n'exige l'audition ou la convocation du magistrat concerné que si l'organe disciplinaire estime la demande fondée, et, d'autre part, au motif que lorsque l'intéressé invoque un élément nouveau à l'appui de sa demande en révision, il doit attendre six ans pour introduire celle-ci. Pareille mesure n'a pas d'équivalent en droit pénal et ne peut trouver à se justifier (284).

Quant à la procédure civile, la Cour est à nouveau interrogée sur les articles 620 et 621 du Code judiciaire, à propos, cette fois, du cumul, pour

(280) Arrêt n° 162/2001 cité.

(281) Arrêt n° 3/2001 cité. Un autre arrêt est rendu à propos de la même loi, mais la Cour constate que la différence de traitement dont se plaint le requérant est inexistante (arrêt n° 9/2001 cité).

(282) Arrêt n° 15/2001 cité.

(283) Arrêt n° 74/2001 cité.

(284) Arrêt n° 54/2001 cité.

la détermination du ressort, de la demande incidente que le défendeur originaire introduit contre une partie intervenant volontairement, avec la demande principale, lorsque ces demandes dérivent du même fait (285).

La Cour rend également un arrêt relatif au commencement du délai de procédure, en cas d'utilisation d'un pli judiciaire, par comparaison à la signification par exploit d'huissier. Elle constate qu'il n'existe pas de discrimination entre les destinataires de ces plis, selon qu'il est fait usage de l'une ou l'autre procédure (286).

Pour ce qui est du régime instauré par l'article 1056, 2°, du Code judiciaire, qui dispose explicitement que l'appel est formé par requête déposée au greffe, il n'est pas déraisonnable d'attendre de l'appelant normalement prévoyant et de son conseil qu'ils veillent à ce que ce dépôt ait effectivement lieu dans le délai imparti, surtout lorsqu'ils recourent, à leurs risques et périls, à un intermédiaire tel que la poste (287).

Interrogée sur la procédure de déclaration de jugement ou arrêt commun, fondée sur l'article 812, alinéa 2, du Code judiciaire, la Cour répond qu'est raisonnablement justifiée la mesure qui autorise à citer pour la première fois en degré d'appel en vue de lui rendre opposable le jugement qui sera rendu, même si cette partie perd l'avantage du double degré de juridiction. La Cour rappelle, à cette occasion, qu'il n'existe pas de principe général de droit assurant un double degré de juridiction (288).

Enfin, interrogée sur la procédure judiciaire qui s'applique en cas d'expropriation, la Cour a répondu que le caractère d'utilité publique de l'expropriation pouvait justifier que la procédure à suivre diffère d'autres procédures intéressant les titulaires d'un droit de propriété, notamment le référé judiciaire (289).

d) *Droit fiscal*

En matière d'impôts indirects, outre les arrêts concernant la loi générale sur les douanes et accises cités plus haut (290), la Cour est saisie d'une ques-

(285) Arrêt n° 79/2001 du 7 juin 2001.

(286) Arrêt n° 96/2001 cité. Toujours à propos des délais, mais cette fois, pour interjeter appel d'un premier jugement, la Cour considère, à propos de l'article 7bis de la loi du 28 février 1882 sur la chasse, comprenant un ensemble de mesures concernant les indemnités pour dommages causés par les lapins aux fruits et récoltes, que la mesure visant à prévoir, de manière dérogatoire au droit commun, que l'appel n'est plus recevable « après la quinzaine du prononcé du jugement » n'est plus proportionnée par rapport aux circonstances actuelles (arrêt n° 125/2001 cité).

(287) Arrêt n° 136/2001 cité.

(288) Arrêt n° 47/2001 du 18 avril 2001. Toujours à propos du double degré de juridiction, la Cour constate que le contribuable dispose de ce droit dans le cadre du règlement des contestations relatives aux taxes communales et provinciales puisqu'il peut interjeter appel des décisions rendues par la députation permanente auprès de la Cour d'appel (arrêt n° 60/2001 cité).

(289) Arrêt n° 135/2001 cité.

(290) Voy. la partie consacrée au droit pénal et à la procédure pénale.

tion concernant la taxe compensatoire des accises pour les voitures diesel. Elle estime que l'augmentation des accises pour l'essence et la taxe litigieuse sont des mesures pertinentes pour atteindre l'objectif de réduction du déficit de l'Etat, et que le législateur pouvait viser seulement certaines catégories de contribuables et dispenser le secteur du transport routier, de façon à ne pas compromettre la position concurrentielle de ce secteur. Cette dispense n'est pas considérée comme une mesure d'aide économique interdite par le droit communautaire. La Cour estime aussi que le taux d'imposition adopté pour les véhicules dont la puissance imposable est supérieure à 12 CV n'est pas manifestement disproportionné à l'objectif spécifique du législateur qui entendait amorcer un mouvement de rattrapage permettant la réduction de la différence entre le produit des accises sur l'essence et celui des accises sur le gasoil (291).

La législation en matière d'impôts sur le revenu est mise en cause à plusieurs reprises devant la Cour, et plusieurs dispositions sont jugées discriminatoires.

Jugeant que le principe d'attraction qui a pour effet que les rétributions allouées à une personne physique qui exerce un mandat d'administrateur, de gérant, de liquidateur ou des fonctions analogues sont considérées comme rémunérations de dirigeant d'entreprise n'est pas pertinent par rapport à la situation des personnes physiques exerçant des fonctions salariées dans une société où elles détiennent aussi un mandat non rémunéré d'administrateur, la Cour annule l'article 2 de la loi du 4 mai 1999 en ce qu'il vise cette catégorie de personnes (292).

L'article 219 du C.I.R. 1992, qui soumet les sociétés à une cotisation de 300 % sur les bénéfices dissimulés, est jugé justifié par le souci légitime du législateur de lutter contre les fraudes en décourageant la pratique en cause. Par contre, l'effet rétroactif de cette disposition ne peut être justifié par des circonstances particulières (293).

N'est pas non plus justifié l'article 309, alinéa 1^{er}, 2^o, du C.I.R. 1964, qui implique le refus d'intérêts moratoires sur le remboursement de précomptes mobiliers lorsqu'il est rendu nécessaire par l'expiration du délai légal d'imposition entraînant l'impossibilité de les imputer sur l'impôt et que la détermination de la date de prise de cours des intérêts est possible (294).

Interrogée au sujet de l'article 34, § 1^{er}, du C.I.R. 1992, la Cour considère que si le législateur admet que les allocations versées en exécution d'un contrat d'assurance individuelle contre les accidents corporels sont exonérées d'impôt lorsque les primes liées au contrat n'ont pas été déduites, il

(291) Arrêt n° 73/2001 cité.

(292) Arrêt n° 30/2001 cité.

(293) Arrêt n° 45/2001 cité.

(294) Arrêt n° 113/2001 du 20 septembre 2001.

n'est pas justifié qu'il n'en soit pas de même pour une allocation octroyée en exécution d'un contrat d'assurance qui vise à réparer une invalidité physiologique et/ou économique lorsqu'il n'y a pas de perte de revenus et que les primes n'ont pas été déduites (295).

Les différences fiscales entre conjoints et cohabitants font régulièrement l'objet de saisines de la Cour. Celle-ci a égard à l'élément objectif sur lequel se fondent les différences, à savoir que la situation juridique des uns et des autres diffère aussi bien en ce qui concerne leurs devoirs personnels mutuels que pour ce qui concerne leur situation patrimoniale (296). En ce qui concerne les avantages fiscaux pour enfant à charge, la Cour constate qu'ils ne sont pas traités différemment, puisque dans les deux cas, le législateur a choisi de n'accorder le bénéfice de l'avantage qu'à un seul contribuable. Par ailleurs, elle estime que la différence de traitement alléguée entre les couples mariés et les concubins cohabitants, selon laquelle ces derniers ne peuvent bénéficier du report automatique de l'avantage en question sur les autres membres du ménage, résulte du choix fait par le législateur de considérer les concubins cohabitants comme des personnes isolées fiscalement (297). Concernant la quotité exemptée d'impôt pour frais fixes de subsistance, la Cour considère que la distinction établie entre conjoints mariés et cohabitants non mariés n'est pas pertinente pour déterminer la quotité exemptée d'impôt qui leur est accordée, étant donné que le lien matrimonial n'a pas d'incidence essentielle sur ces frais. La Cour relève toutefois que cette discrimination n'est pas due à l'article 131 du C.I.R. 1992, mais à l'absence d'une disposition particulière pour les cohabitants non mariés, qui se voient dès lors appliquer la disposition concernant les contribuables isolés (298).

Les mesures fiscales adoptées par le législateur flamand font l'objet de deux arrêts (299).

La réforme du contentieux en matière fiscale (lois des 15 et 23 mars 1999) et, singulièrement, le droit transitoire qui l'accompagne font l'objet de plusieurs arrêts. La Cour estime que, compte tenu du caractère radical et global de la réforme du contentieux en matière fiscale et de la réorganisation fondamentale qui s'ensuit sur le plan des juridictions, il n'est pas dérai-

(295) Arrêt n° 120/2001 cité.

(296) Arrêt n° 155/2001 cité. Cet arrêt considère que ces différences de situations justifient que la déduction forfaitaire de 6 francs du kilomètre soit accordée pour l'utilisation du véhicule du conjoint, et pas pour l'utilisation du véhicule de cohabitant non marié.

(297) Arrêt n° 57/2001 cité.

(298) Arrêt n° 140/2001 cité.

(299) Arrêts n° 22/2001 du 1^{er} mars 2001 (lutte contre la taudisation), n° 42/2001 cité (procédure de demande de la réduction du précompte immobilier pour enfants à charge).

sonnable que le législateur n'applique les nouvelles règles qu'aux litiges à venir et non aux litiges pendants (300).

En matière de procédure pénale fiscale, la Cour estime que rien ne justifie que l'administration ne mentionne pas les raisons qui l'ont amenée, en vertu de l'article 444 du C.I.R. 1992, à conclure qu'une déclaration est incomplète ou inexacte ou que le contribuable est de mauvaise foi lorsqu'elle applique un accroissement d'impôt, tandis qu'elle est tenue de le faire lorsqu'elle inflige une amende administrative (301). Elle considère par ailleurs que le principe « *non bis in idem* » ne s'impose pas au législateur en matière fiscale (302).

e) *Droit civil*

Les règles relatives à l'établissement de la filiation retiennent, à nouveau cette année, l'attention. Interrogée au sujet de l'article 320 du Code civil, en tant qu'il créerait une discrimination entre les hommes souhaitant reconnaître un enfant d'une femme mariée, selon que la conception de l'enfant a eu lieu avant le mariage de la mère, ou après celui-ci, mais au cours d'une période où les époux vivaient séparément, la Cour constate que la différence de traitement en cause repose sur un critère objectif : contrairement au second, le premier naît dans une famille dont il n'a pas été constaté judiciairement qu'elle est désunie. Comme dans toutes les affaires concernant la loi sur la filiation, la Cour relève que le législateur s'est efforcé de concilier deux objectifs qui peuvent être différents : la protection de la paix des familles et la prise en considération de la vérité biologique. Compte tenu du premier de ces objectifs, le critère de distinction apparaît pertinent, et la mesure n'est pas jugée disproportionnée. La Cour ajoute en outre que les articles 3.1 et 7.1 de la Convention de New York relative aux droits de l'enfant n'impliquent pas le droit d'établir un autre lien de filiation que celui existant déjà sur la base du mariage des parents (303).

La législation relative à l'établissement de la filiation adoptive est considérée comme discriminatoire dans la mesure où elle ne permet pas qu'un enfant ayant fait l'objet d'une adoption plénière puisse à nouveau être adopté, en cas d'échec de la première adoption. La Cour considère à cet égard que cette conséquence des articles 346, 368, § 3 et 370 du Code civil est contraire à l'intérêt de l'enfant, qui doit pourtant être la considération primordiale en matière d'adoption (304). Complétant sa jurisprudence anté-

(300) Arrêts n° 60/2001, n° 92/2001 et n° 122/2001 cités. Voy. aussi l'arrêt n° 107/2001 cité, qui porte sur une règle de procédure abrogée par la réforme.

(301) Arrêt n° 48/2001 cité.

(302) Arrêt n° 159/2001 cité.

(303) Arrêt n° 56/2001 cité.

(304) Arrêt n° 117/2001 cité.



rieure (305) en matière d'effets, sur l'autorité parentale, d'une adoption par le conjoint ou par le compagnon de la mère de l'enfant, la Cour examine l'hypothèse de l'adoption simple d'un enfant par le cohabitant de l'auteur de l'enfant lorsqu'ils sont liés par une déclaration de cohabitation légale. La Cour constate qu'en faisant acter dans le registre de la population une déclaration de cohabitation légale, les intéressés souscrivent à une institution légale qui, sans être identique à l'institution du mariage, fait naître dans le chef des co-contractants des droits et obligations spécifiques, et qu'ils manifestent par là l'existence d'un projet de vie familiale commune. Il est dès lors conforme à l'intérêt de l'enfant d'un des cohabitants de pouvoir considérer l'autre cohabitant comme son père ou sa mère. L'article 361, § 2, du Code civil produit donc des conséquences déraisonnables dans ce cas de figure, en disposant qu'en cas d'adoption simple, l'auteur de l'enfant perd les droits de la puissance paternelle, bien qu'il continue de vivre avec son enfant (306). Pour le surplus, la Cour confirme sa jurisprudence antérieure en ce qui concerne les délais d'introduction d'une action en contestation de paternité (307).

Interrogée au sujet de l'article 2276*bis* du Code civil, qui prescrit que le point de départ de la prescription quinquennale qui s'applique aux actions en responsabilité contre les avocats est le jour de l'achèvement de la mission, la Cour considère que cette disposition n'emporte pas de discrimination en défaveur des clients des avocats, comparés à toute personne victime d'une faute extra-contractuelle, le législateur ayant choisi, en ce qui concerne les avocats, un point de départ comparable à celui qui, dans d'autres actions contractuelles, se situe à partir de la cessation du contrat. Quant au délai de la prescription, la Cour constate aussi que de nombreuses lois particulières ont prévu des délais de prescription courts, pour actualiser le régime de la prescription qui fixait celle-ci, en règle, à trente ans (308).

Les spécialistes du droit des assurances s'intéresseront à l'arrêt n° 147/2001 par lequel la Cour dit pour droit qu'en raison de sa généralité et de la nature irréfragable de la présomption, même dans les cas où l'hypothèse de collusion est invraisemblable ou exclue, l'article 4, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 1^{er} juillet 1956 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs est disproportionné puisqu'il a pour effet d'exclure, dans tous les cas, le preneur d'assurance du bénéfice de celle-ci, y compris dans les cas où il ne conduit pas le véhicule assuré et où il n'est pas responsable de l'accident (309).

(305) Voy. les arrêts n° 49/2000 et n° 53/2000 du 3 mai 2000.

(306) Arrêt n° 154/2001 cité.

(307) Arrêt n° 95/2001 cité, confirmant l'arrêt n° 138/2000 du 21 décembre 2000.

(308) Arrêt n° 137/2001 cité.

(309) Arrêt n° 147/2001 cité.

f) *Droit public et administratif*

La technique de la confirmation législative est une nouvelle fois mise en cause (310). Elle sera examinée ci-dessous, à l'occasion de l'examen des droits et libertés dans la mesure où elle concerne la question des garanties juridictionnelles.

A l'argument selon lequel les règles répartitrices de compétences contenues dans la loi du 8 août 1980 seraient discriminatoires en ce qu'elles auraient eu pour effet de priver l'Etat fédéral d'édicter des mesures d'aide en faveur des entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine en dehors du secteur agricole, la Cour répond que la différence de traitement provient, non de la répartition des compétences opérée par le législateur spécial, mais de l'usage que fait chaque législateur des compétences qui lui sont attribuées (311).

La Cour considère qu'en réservant l'agrément des services d'adoption à des personnes morales de droit public et aux associations sans but lucratif, le législateur décretaal a pris une mesure pertinente par rapport à l'objectif qu'il poursuit et qui ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la faculté, pour les personnes physiques, de se consacrer à l'activité d'intermédiaire pour l'adoption d'enfants puisqu'ils peuvent toujours travailler au sein d'un organisme ou d'une association qui répond aux conditions fixées par le décret (312).

Un arrêt se prononce sur les compétences de l'administration de l'inspection spéciale des impôts (313).

Plusieurs arrêts sont rendus en matière d'urbanisme (314). La Cour considère que la différence de traitement qui existe entre, d'une part, le demandeur d'un permis qui sollicite une dérogation pour un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis et, d'autre part, la personne qui demande un permis de bâtir pour un bâtiment encore à construire résulte de deux dispositions législatives qui ont des finalités différentes et n'est dès lors pas discriminatoire (315).

Invitée à répondre à une question préjudicielle relative à l'article 137, alinéa 2, de l'ordonnance bruxelloise du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, la Cour a jugé que la possibilité de passer à l'exécution des travaux moyennant l'accomplissement de certaines formalités préalables et l'écoulement d'un certain délai constituait un moyen pertinent

(310) Arrêts n° 68/2001 et n° 159/2001 cités.

(311) Arrêt n° 146/2001 cité.

(312) Arrêt n° 2/2001 du 10 janvier 2001.

(313) Arrêt n° 7/2001 cité.

(314) Arrêt n° 34/2001 cité, à propos du classement de terrils dans la catégorie A par un décret.

(315) Arrêt n° 151/2001 cité.

pour lutter contre les carences de l'administration. La mesure porte toutefois atteinte de manière disproportionnée aux droits des tiers intéressés, en ce qu'elle crée une situation dans laquelle le juge judiciaire n'est pas en présence d'un acte administratif dont il peut exercer le contrôle, alors qu'un tel contrôle peut être exercé en présence d'un acte administratif, fût-il implicite, par le Conseil d'Etat ou le juge judiciaire lui-même (316).

La matière de l'environnement a également retenu l'attention de la Cour (317). Celle-ci considère que la différence de traitement qui existe entre les entreprises familiales d'élevage de bétail et les autres entreprises et qui résulte du décret flamand du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais modifié par décrets du 11 mai 1999 et du 3 mars 2000, est justifiée par le souci du législateur décentralisé de ne pas compromettre la viabilité des petites entreprises indépendantes disposant de moyens économiques moins importants et le fait qu'il a pu estimer que ces entreprises sont moins responsables des excédents d'engrais contre lesquels le législateur veut lutter (318).

En ce qui concerne la publicité des règlements et ordonnances adoptés par les autorités communales, la Cour considère qu'il n'est pas déraisonnable que cette publicité ne soit pas équivalente à celle prévue pour les dispositions qui intéressent l'ensemble des habitants du royaume, dans la mesure où les actes communaux ne présentent normalement qu'un intérêt local (319).

La Cour refuse de répondre à une question préjudicielle relative à la publicité des documents administratifs dans les services et les établissements du Gouvernement flamand, au motif qu'elle repose sur une lecture erronée de la disposition litigieuse (320).

En établissant la prescription quinquennale pour les actions en réparation fondées sur la responsabilité extra-contractuelle dirigées contre l'Etat, le législateur a pris une mesure qui n'est pas disproportionnée par rapport au but qui est de permettre de clôturer les comptes de l'Etat dans un délai raisonnable (321).

La Cour est encore saisie du recours en annulation introduit contre la loi du 13 mai 1999 relative au statut disciplinaire des membres du personnel

(316) Arrêt n° 78/2001 du 7 juin 2001.

(317) A propos des décisions d'implantation et d'exploitation des sites d'enfouissement techniques en Région wallonne, voyez l'arrêt n° 108/2001 cité.

(318) Arrêt n° 70/2001 cité.

(319) Arrêt n° 67/2001 cité.

(320) Arrêt n° 82/2001 cité.

(321) Arrêt n° 85/2001 cité. Dans son arrêt n° 127/2001 cité, la Cour se prononce également sur la prescription quinquennale applicable aux actions intentées par les agents statutaires contre l'organisme public qui les emploie, par comparaison à la prescription trentenaire encore applicable aux agents statutaires d'une intercommunale. A ce sujet, voyez ci-avant, dans la partie consacrée au droit du travail.

des services de police. Elle rappelle à cette occasion que « la circonstance que les garanties inscrites à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme sont considérées comme ne s'appliquant pas aux litiges qui opposent les pouvoirs publics et les fonctionnaires de police n'empêche pas que certaines garanties offertes par cette disposition conventionnelle se justifient en matière disciplinaire, sans perdre de vue la spécificité de ce contentieux ». Quant au régime disciplinaire en cause, la Cour considère que la mesure visant à obliger l'intéressé à collaborer loyalement à l'enquête disciplinaire et répondre de manière précise à toutes les questions, ainsi qu'à fournir toutes les pièces qui sont en sa possession, même lorsqu'il fait lui-même l'objet d'une procédure disciplinaire, portait atteinte, de manière disproportionnée, aux droits de la défense de l'intéressé et au principe en vertu duquel la charge de la preuve incombe à l'autorité. Elle n'aperçoit pas, en outre, ce qui justifie le fait que, spécifiquement à l'égard du personnel des services de police, l'autorité disciplinaire supérieure ne peut imposer une sanction plus légère que celle qui est proposée par le conseil de discipline. L'article 54, alinéa 1^{er}, dernière phrase de la loi doit en conséquence être annulé. La Cour annule encore partiellement l'article 53 de la loi. A son estime, il est manifestement disproportionné que l'intervention du conseil de discipline ne doive pas être prise en compte au motif qu'elle n'a pu être émise ou notifiée dans le bref délai fixé par la loi (322).

Le statut des militaires retient également l'attention de la Cour (323). Celle-ci rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'article 182 de la Constitution n'exclut pas qu'un pouvoir d'exécution limité soit laissé au Roi, pour régler les droits et obligations des militaires (324). Elle estime toutefois que l'habilitation au Roi que comporte l'article 15 de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel militaire des forces terrestres prive les délégués syndicaux militaires, à l'inverse des autres militaires, de la garantie de l'intervention d'une assemblée délibérante démocratiquement élue.

La Cour estime qu'en égard aux spécificités qui la caractérisent, il n'est pas possible d'assimiler la fonction de notaire aux emplois civils et militaires visés par l'article 10 de la Constitution. Il peut dès lors être admis que des conditions particulières soient prévues quant à la désignation pour exercer des fonctions de notaire à titre suppléant (325).

Interrogée sur l'article 17, 3°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents rele-

(322) Arrêt n° 4/2001 cité. L'arrêt n° 46/2001 cité se prononce également sur la loi du 13 mai 1999.

(323) Arrêt n° 38/2001 cité. L'arrêt sera repris dans la partie consacrée aux garanties juridictionnelles puisqu'il s'agissait du problème soulevé en l'occurrence.

(324) Arrêt n° 141/2001 du 6 novembre 2001.

(325) Arrêt n° 109/2001 cité.

vant de ces autorités, la Cour constate que l'assistance par les délégués des organisations syndicales aux concours et examens organisés par le SELOR a pour but d'assurer une vérification du déroulement correct de ces épreuves. Il n'est pas discriminatoire de limiter cette assistance aux organisations représentatives et d'écarter les organisations agréées (326).

Le contentieux administratif fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour. Celle-ci considère que, compte tenu de l'article 145 de la Constitution, le fait d'attribuer la connaissance de litiges portant sur des droits politiques à une juridiction administrative plutôt que de confier ce contentieux à une juridiction de l'ordre judiciaire ne peut constituer une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

A l'occasion du recours en annulation introduit contre la loi du 12 février 1999 insérant un article 15^{ter} dans la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et un article 16^{bis} dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la Cour considère que la cause qui est déférée en application de l'article 15^{ter} porte sur le respect des conditions fixées pour qu'un parti politique bénéficie d'une dotation publique, en sorte qu'il est justifié de soumettre la cause à la plus haute juridiction administrative. En outre, dès lors qu'il s'agit d'une matière qui concerne par excellence le fonctionnement de l'Etat fédéral, il est proportionné par rapport au but poursuivi de confier le contentieux à la chambre bilingue de la section d'administration du Conseil d'Etat (327).

Enfin, une nouvelle fois interrogée sur l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la Cour répond qu'il est raisonnablement justifié de traiter de manière identique des parties requérantes qui n'ont pas introduit de mémoire parce qu'elles ne portent plus intérêt à la cause et des parties requérantes qui n'ont pas déposé de mémoire parce qu'elles n'ont rien à ajouter du fait que la partie défenderesse n'a pas déposé de mémoire. En obligeant la partie requérante à transmettre, dans le délai prescrit, un mémoire dont le contenu peut se limiter à la simple confirmation de ce qu'elle persiste dans sa requête, le législateur impose une exigence de forme qui peut permettre de savoir, dès le début de la procédure, si la partie requérante manifeste la persistance de son intérêt à poursuivre la procédure (328).

(326) Arrêt n° 116/2001 du 3 octobre 2001.

(327) Arrêt n° 10/2001 cité.

(328) Arrêt n° 87/2001 cité. La Cour prononce également l'arrêt n° 150/2001 cité, dans le même sens.

g) *Droit des étrangers*

L'octroi de l'aide sociale aux étrangers en séjour irrégulier, dans les diverses hypothèses de statut administratif envisageables, occupe encore la plus grande part du contentieux constitutionnel en cette matière. La Cour précise que l'annulation prononcée par l'arrêt n° 43/98 du 22 avril 1998 porte uniquement sur les alinéas 3 et 4 de l'article 57, § 2, de la loi organique des C.P.A.S., en tant qu'ils ont trait aux étrangers ayant demandé à être reconnus comme réfugiés, et que par l'arrêt n° 80/99 du 30 juin 1999, elle a ajouté que la mesure prévue par cette même disposition était également discriminatoire si elle s'appliquait à des personnes qui, pour des raisons médicales, se trouvent dans l'impossibilité absolue de donner suite à l'ordre de quitter le territoire. Par contre, la Cour dit pour droit, en 2001, que l'arrêt de l'aide sociale à l'égard des étrangers qui ont demandé à être reconnus comme réfugiés, dont la demande a été rejetée, qui ont épuisé ou n'ont pas utilisé les recours offerts et qui demandent ensuite à bénéficier du statut d'apatride (329), ou dont la deuxième demande n'a pas été prise en considération par le ministre (330), ou encore dont l'examen de la demande incombe, en vertu de la Convention de Dublin, à un autre Etat (331), n'est pas discriminatoire. Cette conclusion se fonde sur la considération selon laquelle à l'égard de ces étrangers, soit il a été constaté par des décisions devenues définitives que le risque de persécution n'existait pas, soit la décision incriminée n'implique pas un retour dans le pays où la sécurité de l'étranger serait menacée, et de manière générale, que l'Etat est fondé, lorsqu'il constate que les moyens qu'il emploie à l'effet de limiter l'immigration ne sont pas efficaces, à ne pas se reconnaître les mêmes devoirs face aux besoins de ceux, d'une part, qui séjournent légalement sur le territoire et des étrangers, d'autre part, qui se trouvent encore sur le territoire après avoir reçu l'ordre de le quitter. En outre, un argument fondé sur le risque d'abus de procédures figure aussi dans la plupart des arrêts.

La Cour a aussi été interrogée, à de nombreuses reprises, au sujet du refus d'aide sociale aux étrangers ayant introduit une demande de régularisation de séjour sur la base de la loi du 22 décembre 1999 (332). L'arrêt n° 131/2001 répond à ces questions. La Cour estime que le refus de l'aide sociale aux candidats à la régularisation qui se trouvent en situation illégale n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elle considère légitime que le législateur ait voulu éviter l'attrait financier de la demande

(329) Arrêt n° 17/2001 cité.

(330) Arrêts n° 21/2001 et n° 148/2001 cités.

(331) Arrêt n° 71/2001 cité.

(332) Voy. aussi l'arrêt n° 32/2001 cité, qui rejette un recours dirigé pour cette raison contre la loi du 22 décembre 1999, au motif que le requérant demandait, en réalité, à la Cour de censurer un refus du législateur de modifier une norme ayant un autre objet que celui de la norme attaquée.

de régularisation, afin d'écarter les demandes abusives introduites uniquement dans le but d'obtenir l'aide sociale, et afin de combattre une immigration illégale supplémentaire.

Un autre aspect de la législation relative aux étrangers fait l'objet de l'arrêt n° 40/2001. Il s'agit d'un recours en annulation dirigé contre la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers. Il était essentiellement reproché à ce texte, qualifié de loi-cadre par le législateur, d'imposer à tout étranger désireux d'occuper un emploi en Belgique d'être en possession d'un permis de travail, sans distinguer, à cet égard, entre les étrangers concernés en fonction de leur statut de séjour. La Cour estime que la technique de la loi-cadre est justifiée par la nécessité de souplesse inhérente à la matière, notamment pour permettre la dispense d'autorisations d'emploi et de permis de travail pour certains secteurs. La Cour reconnaît par ailleurs qu'en ce qu'elle vise indistinctement les ressortissants et les travailleurs qui n'ont pas la nationalité belge, la loi semble traiter de manière identique des catégories de personnes se trouvant dans des situations essentiellement différentes. Elle en conclut que les dispositions en cause violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution au détriment de certaines catégories d'étrangers si elles devaient être interprétées comme établissant que, sous la seule réserve d'éventuelles dérogations apportées par le Roi, les ressortissants étrangers, quelles que soient leur nationalité et leur situation de séjour, ne peuvent travailler comme salariés en Belgique que s'ils y ont été autorisés. La Cour constate cependant que l'article 7 de la loi en cause autorise le Roi à dispenser les catégories de travailleurs qu'il détermine de cette autorisation. Une réserve d'interprétation permet dès lors à la Cour de rejeter le recours : les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés si l'article 7 en question est interprété comme faisant obligation au Roi d'accorder des dispenses aux catégories d'étrangers qui, en raison de leur nationalité ou de leur statut, ne peuvent se voir imposer d'obtenir un permis pour fournir des prestations de travail.

h) *Droit économique*

C'est au législateur qu'il appartient d'apprécier s'il y a lieu de protéger l'exercice de certaines professions et de réserver l'usage de titres professionnels aux personnes qui exercent ces professions conformément à la réglementation de celles-ci (333). En cette matière, la loi du 22 avril 1999 relative aux professions comptables et fiscales fait l'objet d'un arrêt sur recours en annulation introduit par des comptables fiscalistes et par des experts fiscaux. Après avoir procédé à la comparaison des situations des experts-comptables, des comptables agréés et des comptables-fiscalistes agréés, la

(333) Arrêts n° 5/2001 et n° 11/2001 cités.

Cour rejette les recours (334), considérant que la protection du titre de conseil fiscal ne porte pas atteinte à la protection de la profession et du titre de comptable agréé ou de comptable-fiscaliste agréé, et qu'il n'est pas disproportionné que les dispositions attaquées empêchent que les comptables agréés et les comptables-fiscalistes agréés qui optent pour la qualité de conseil fiscal puissent conserver leur ancienne qualité (335). Saisie d'un autre recours concernant l'accès à la fonction de notaire, la Cour considère que la disposition qui réserve l'accès au notariat à ceux qui exercent une profession au sein de celui-ci n'est pas discriminatoire, dès lors que le législateur a entendu renforcer le contrôle des stages, garantir la compétence professionnelle des candidats, en accueillir un nombre accru tout en rendant les conditions d'accès plus rigoureuses et que cette disposition est dans un rapport raisonnable avec l'objectif ainsi poursuivi et ne limite pas la possibilité, pour le requérant, d'être nommé notaire. Le même arrêt précise qu'en prévoyant une limite d'âge pour l'exercice de cette profession, le législateur a pris une mesure conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution (336). Par ailleurs, les règles d'accès à la profession d'architecte, distinctes de celles des autres intervenants du secteur de la profession, sont justifiées par les missions particulières liées à l'art de l'architecture, ainsi que par le souci de définir les qualités et les exigences professionnelles qui ne peuvent être imposés qu'à des personnes physiques, à l'exclusion des personnes morales (337).

Interrogée au sujet de la différence de traitement entre les agents travaillant pour des établissements de crédit et les autres agents commerciaux, la Cour dit pour droit qu'en ce qu'il excluait du champ d'application de la loi les contrats conclus entre les établissements de crédit et leurs agents, l'article 3, 2°, de la loi du 13 avril 1995, avant son abrogation par la loi du 4 mai 1999, était discriminatoire (338).

En matière de crédit, la Cour dit pour droit que le traitement différent, en ce qui concerne une éventuelle indemnisation par le Fonds de protection des dépôts, des épargnants en fonction de la devise dans laquelle est libellé le dépôt repose sur un critère objectif et en rapport avec le but du législateur, à savoir, assurer la protection des petits épargnants supposés exempts de tout esprit de spéculation (339). Les spécialistes de cette matière s'intéresseront en outre à l'arrêt n° 139/2001, qui confirme la

(334) Sous réserve d'une annulation partielle mentionnée à l'occasion de l'examen du droit pénal et de la procédure pénale.

(335) Arrêt n° 5/2001 cité. Voy. aussi l'arrêt n° 11/2001 cité, qui concerne la protection du titre d'expert-comptable et la loi du 21 février 1985 relative à la réforme du révisorat d'entreprise.

(336) Arrêt n° 109/2001 cité.

(337) Arrêt n° 121/2001 cité.

(338) Arrêt n° 161/2001 cité.

(339) Arrêt n° 110/2001 cité.



constitutionnalité de l'article 15, alinéa 4, de l'arrêté royal n° 225 du 7 janvier 1936 réglementant les prêts hypothécaires.

Dans le prolongement de sa jurisprudence antérieure (340), la Cour confirme que la différence de traitement entre les magasins attenants aux stations-service selon qu'ils sont situés ou non sur le domaine des autoroutes, en ce qui concerne le régime de la fermeture obligatoire du soir, est justifiée (341).

La loi du 8 août 1997 sur les faillites vise à simplifier et rendre transparentes les opérations de faillite afin de recréer rapidement les conditions de concurrence normale. L'article 73 de cette loi, en ne prévoyant pas, dans la procédure simplifiée de clôture, la tenue d'une assemblée des créanciers, ne porte pas une atteinte discriminatoire aux intérêts de ceux-ci, dès lors que le tribunal a la faculté de solliciter leur avis en ordonnant qu'il en soit rendu compte par les curateurs, et qu'ils disposent d'un recours en tierce opposition contre la décision du tribunal relative à la clôture de la faillite et à l'excusabilité du failli (342). La situation du failli fait aussi l'objet de l'arrêt n° 23/2001, qui porte sur l'article 1675/13 du Code judiciaire qui organise le règlement collectif de dettes. La Cour constate que cette disposition a pour effet que seules les personnes dont la faillite a été prononcée depuis moins de dix ans, mais avant l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, ont été privées de la possibilité de demander le bénéfice de l'excusabilité, mais sont aussi privées de la possibilité de demander à bénéficier de la remise de dettes dans le cadre du règlement collectif. Rien ne permettant d'expliquer cette limitation dans le temps, la Cour la déclare inconstitutionnelle. La même disposition fait l'objet d'un autre arrêt, d'interprétation conforme celui-là : dans l'interprétation selon laquelle son paragraphe 15 ne permet pas au débiteur surendetté dont le revenu est inférieur ou égal au minimex de bénéficier d'un plan de règlement judiciaire, il viole les articles 10 et 11 de la Constitution (343).

Le champ d'application de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur est correctement délimité par le critère de différenciation que constitue l'accomplissement d'actes de commerce. Est donc justifiée la mesure qui a pour effet d'en exclure les associations professionnelles qui n'accomplissent pas des actes de commerce. De même, le critère de différenciation est pertinent en ce qu'il exclut les assurances hospitalisation offertes par les mutualités, pour autant qu'elles restent dans les limites des missions que le législateur leur a confiées. Par contre, la Cour estime qu'une action en cessation fon-

(340) Voy. les arrêts n° 36/91 du 21 novembre 1991, n° 35/92 du 7 mai 1992, n° 52/95 du 22 juin 1995.

(341) Arrêt n° 26/2001 cité.

(342) Arrêt n° 156/2001 du 4 décembre 2001.

(343) Arrêt n° 35/2001 cité.



dée sur l'article 93 de la loi du 14 juillet 1991 peut être intentée contre une mutualité si celle-ci offre des assurances qui ne présentent pas de lien avec la santé et qui ne répondent pas aux caractéristiques que doivent revêtir leurs missions ou si elle offre des assurances à des non-membres (344).

Enfin, la Cour confirme sa jurisprudence antérieure (345) relative à la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs en précisant notamment que l'exclusion des loteries du champ d'application de cette loi n'est pas discriminatoire, que la composition de la commission de jeux de hasard est conforme aux exigences des articles 10 et 11 de la Constitution, qu'il n'est pas discriminatoire d'exiger l'obtention d'une licence pour l'importation et la production de jeux de hasard en vue de leur mise en vente ou de leur exploitation sur le territoire belge (346), et que le législateur a pris une mesure raisonnable en limitant à neuf le nombre de casinos autorisés sur le territoire (347).

i) *Protection de la jeunesse*

La Cour dit pour droit que l'article 36*bis* de la loi relative à la protection de la jeunesse, qui soustrait les infractions en matière de roulage à la compétence des tribunaux de la jeunesse et qui déroge à l'article 145 du Code d'instruction criminelle en ce qui concerne le droit de la victime de citer l'auteur devant le tribunal, n'a pas de conséquences disproportionnées pour les victimes, compte tenu des possibilités dont elles disposent d'obtenir réparation et de l'exigence de protéger les mineurs d'âge auteurs d'infractions (348).

C. — *Les autres droits et libertés*

Il appartient au législateur compétent de prendre les mesures qu'il estime nécessaires ou souhaitables en vue de garantir le respect des libertés et droits fondamentaux, comme la Belgique s'y est engagée notamment par la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision comparable à celui des assemblées législatives démocratiquement élues (349).

(344) Arrêt n° 102/2001 cité.

(345) Arrêts n° 52/2000 du 3 mai 2000, n° 74/2000 du 14 juin 2000, n° 88/2000 du 13 juillet 2000, n° 113/2000 du 8 novembre 2000.

(346) Arrêt n° 100/2001 cité.

(347) Arrêt n° 114/2001 cité.

(348) Arrêt n° 118/2001 cité.

(349) Arrêt n° 10/2001 cité.



1. *Le droit à un juge et aux garanties juridictionnelles*

A de nombreuses reprises, la Cour rappelle le principe selon lequel « la différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui résulte de l'application de procédures différentes devant des juridictions différentes et dans des circonstances au moins partiellement différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait y avoir de discrimination que si la différence de traitement résultant de l'application de ces procédures allait de pair avec une limitation disproportionnée des droits des parties concernées » (350).

Confrontée à une question qui ne mentionnait pas l'article 144 de la Constitution, la Cour répond qu'en disposant que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, l'article 144 accorde à tous une garantie qui ne peut être arbitrairement retirée à certains : s'il apparaissait qu'une catégorie de personnes est privée du droit de saisir les tribunaux à propos d'une contestation portant sur un droit civil, cette différence de traitement ne pourrait être justifiée puisqu'elle se heurterait à l'article 144 précité. Elle violerait donc les articles 10 et 11 de la Constitution (351). Toutefois, la Cour constate qu'une contestation portant sur l'interdiction d'intervention dans le coût des prestations de santé est une contestation portant sur un droit politique qui pouvait être confiée, en application de l'article 145 de la Constitution, à une juridiction administrative disposant en la matière d'une compétence de pleine juridiction.

En ce qui concerne l'application des garanties consacrées par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour a jugé que le retrait immédiat du permis de conduire doit être considéré comme une mesure de sécurité temporaire et non comme une sanction pénale. Compte tenu des objectifs de sécurité routière, la nécessité d'agir sans délai peut justifier que la mesure puisse être prise par le ministère public, sans contrôle judiciaire préalable (352). La Cour relève également, à propos de la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football, que le juge dispose à l'égard des amendes administratives qui peuvent être infligées en exécution de cette loi, de la compétence de pleine juridiction inhérente au procès équitable en matière pénale (353).

A l'occasion du recours en annulation dirigé contre la loi du 13 mai 1999 portant statut disciplinaire des membres du personnel des services de

(350) Arrêts n° 13/2001, n° 25/2001, n° 81/2001, n° 96/2001, n° 107/2001, n° 115/2001, n° 123/2001, n° 133/2001, n° 135/2001 et n° 136/2001 cités.

(351) Arrêt n° 133/2001 cité.

(352) Arrêt n° 105/2001 cité.

(353) Arrêt n° 153/2001 cité.



police (354), la Cour rappelle que la présomption d'innocence et le droit au silence, consacrés par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ne s'appliquent qu'en matière pénale et pas en matière disciplinaire. Elle constate également que les poursuites disciplinaires engagées sur la base de la loi ne peuvent être considérées comme des poursuites pénales au sens de l'article 6.1. de la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit de la défense doit toutefois être respecté en matière disciplinaire, en tant que principe général de droit. Il implique que l'intéressé ne puisse se voir infliger une sanction disciplinaire avant d'avoir eu l'occasion de se défendre contre les accusations portées contre lui (355). Il implique également qu'aucun élément pouvant déterminer la décision de l'autorité compétente ne peut être soustrait à la contradiction des débats. Quant à la présomption d'innocence, il ne peut s'en déduire qu'un recours dirigé contre la décision de l'autorité disciplinaire aurait un effet suspensif. Enfin, en ce qui concerne la publicité des débats et du prononcé, la Cour rappelle que l'article 149 de la Constitution garantit le prononcé en audience publique des décisions des cours et tribunaux du pouvoir judiciaire, mais pas des décisions administratives en matière disciplinaire.

Il n'existe pas de droit au double degré de juridiction (356). Dans son arrêt n° 25/2001, elle précise toutefois, à propos de ce droit, que lorsque le législateur prévoit la voie de recours de l'appel ou de l'opposition, il doit garantir à cette occasion un déroulement équitable de la procédure. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut être soumis à des conditions de recevabilité. Celles-ci ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même (357). La Cour a jugé, à cet égard, que le délai de vingt-quatre heures pour interjeter appel d'une suspension prononcée par la chambre du conseil sur la base de l'article 4, § 2, de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, poursuit un but légitime, en l'occurrence ne pas retarder le cours de l'instruction, et n'implique aucune limitation disproportionnée des droits des inculpés.

Toujours à propos du droit au double degré de juridiction, il a été jugé, à propos de la réforme introduite par les lois des 15 et 23 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale et à l'organisation judiciaire en matière fiscale, que l'instauration de ce droit au profit du redevable ne rendait pas

(354) Arrêt n° 4/2001 cité.

(355) Par son arrêt n° 54/2001 cité, la Cour a annulé l'alinéa 4 de l'article 427^{quater} du Code judiciaire au motif que tel qu'il est rédigé, il n'exige l'audition ou la convocation du magistrat concerné par la sanction disciplinaire que si l'organe disciplinaire estime la demande fondée. Cette disposition est incohérente, selon la Cour, en ce qu'elle laisse entendre que l'organe disciplinaire devrait déjà avoir considéré la demande comme fondée pour inviter l'intéressé à se défendre.

(356) La Cour rappelle encore ce principe dans son arrêt n° 47/2001 cité.

(357) Dans le même sens, voyez également l'arrêt n° 58/2001 cité.

les dispositions antérieures contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Dès lors que les intéressés peuvent en tout état de cause introduire un recours administratif spécial et un recours juridictionnel et qu'il n'existe pas de principe général de droit au double degré de juridiction, la mesure n'a pas d'effets disproportionnés (358).

Dans un arrêt sur la loi générale relative aux douanes et accises (359), la Cour constate qu'en privant les intéressés de la garantie que constitue l'intervention d'un juge, les dispositions des articles 189 et 193 à 197 de la loi portent atteinte à l'exercice des droits de la défense, en ce qu'elles privent les intéressés du contrôle d'un juge indépendant qui instruit à charge et à décharge. La Cour rappelle également une jurisprudence antérieure selon laquelle, compte tenu de ce que les litiges sont tranchés par le juge pénal, qui offre toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité, il n'est pas manifestement disproportionné aux objectifs poursuivis, en raison de la spécificité de la matière, de confier les poursuites à une administration spécialisée, même si celle-ci n'a pas la même indépendance que le ministère public.

Interrogée à propos de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive, la Cour répond que l'absence d'avocat lors de l'interrogatoire de l'inculpé par le juge d'instruction était justifiée par la brièveté du délai dans lequel le mandat d'arrêt doit être décerné. De même, l'absence de débat contradictoire devant le juge d'instruction est compensée par le fait que la loi impose à ce juge d'informer l'inculpé de son intention de l'arrêter (360).

La Cour juge encore, à propos de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, qu'il n'est pas porté atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité du juge, lorsque des non-magistrats siègent dans un organe juridictionnel en raison de leur compétence. De même, l'absence d'intervention d'un auditorat indépendant ne permet pas de conclure qu'il aurait été porté atteinte de manière disproportionnée aux droits des personnes concernées. Celles-ci peuvent en effet se défendre librement et contester le contenu des enquêtes et des constatations qui leur sont opposées (361).

Le principe de la contradiction des débats n'est pas atteint par la circonstance que les parties citées en déclaration de jugement commun font valoir leurs observations pour la première fois en degré d'appel (362).

(358) Arrêts n° 107/2001 et n° 123/2001 cités.

(359) Arrêt n° 16/2001 cité.

(360) Arrêt n° 59/2001 cité.

(361) Arrêt n° 133/2001 cité.

(362) Arrêt n° 47/2001 cité.

Quant à l'emploi des langues, invitée à contrôler l'article 142 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, la Cour relève que le législateur n'est pas tenu d'offrir à des personnes engagées dans une procédure au début de laquelle elles ont opté pour une langue déterminée, le choix d'une autre langue nationale et qu'il a pu prendre en considération le fait que le nombre de germanophones souhaitant une procédure en allemand est extrêmement limité (363).

De nombreux arrêts se prononcent, cette année encore, sur le droit d'accès au juge.

Le procédé des confirmations ou validations législatives est une fois encore soumis à l'examen de la Cour (364). Celle-ci rappelle sa jurisprudence constante relative à la rétroactivité des lois et les effets que peut produire cette rétroactivité sur des litiges en cours (365). Elle conclut, à propos de la loi du 25 mai 2000 relative à la mise en disponibilité de certains militaires du cadre actif des forces armées (...) que les parties requérantes devant la Cour n'ont pas été privées de leur droit à un recours effectif dans la mesure où elles ne sont pas privées du droit de soumettre à une juridiction l'inconstitutionnalité de la loi par laquelle le législateur a réglé lui-même la matière antérieurement réglée par le Roi (366).

Toujours en ce qui concerne le droit d'accès à un juge, la Cour constate que les services fournis par les associations professionnelles qui ne constituent pas des actes de commerce, en sorte qu'ils sont exclus du champ d'application de la loi sur les pratiques du commerce, peuvent faire l'objet de contestations devant les juridictions compétentes. Le droit à un recours juridictionnel effectif se trouve dès lors garanti, même s'ils ne peuvent faire l'objet d'un ordre de cessation en application de l'article 95 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (367).

Il a encore été jugé que dans la mesure où la décision présidentielle qui fait droit à une requête unilatérale introduite contre les désignations à la suppléance de notaires est susceptible de tierce opposition, elle est suffisamment comparable, si elle aboutit, aux effets d'un arrêt d'annulation du

(363) Arrêt n° 41/2001 cité.

(364) Arrêt n° 68/2001 cité. Dans cet arrêt, la Cour estime, à propos de la loi du 30 mars 1994, confirmant l'arrêté royal du 24 décembre 1993 portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays, que rien ne fait apparaître que le législateur ait voulu, par cette confirmation, soustraire l'arrêté royal en cause au contrôle juridictionnel de légalité.

(365) Arrêts n° 98/2001 et n° 159/2001 cités.

(366) Arrêt n° 38/2001 cité. Dans le même sens, à propos du droit d'accès au juge lorsqu'une loi est adoptée avec effet rétroactif, l'arrêt n° 98/2001 cité, à propos des cotisations à charge des entreprises pharmaceutiques.

(367) Arrêt n° 102/2001 cité.

Conseil d'Etat pour permettre à la disposition attaquée de résister au contrôle de constitutionnalité (368).

En matière d'expropriation, la Cour souligne que l'objectif de la loi du 26 juillet 1962 est qu'un arrêté d'expropriation puisse être exécuté le plus rapidement possible dans le respect des articles 16 et 144 de la Constitution, c'est-à-dire moyennant la possibilité pour le propriétaire du bien et pour les tiers de faire valoir leurs droits, en cas de contestation devant le juge judiciaire qui est compétent pour contrôler préalablement au transfert de propriété, la légalité interne et externe de l'arrêté en question (369).

2. *Le droit à la vie privée et familiale*

Saisie d'un recours en annulation contre la loi du 13 mai 1999 portant statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, la Cour a estimé qu'il n'est pas porté atteinte de manière manifestement disproportionnée au droit au respect de la vie privée tel qu'il est garanti par l'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lorsqu'il est procédé à la fouille des véhicules et effets personnels de l'intéressé qui se trouvent sur le lieu de travail, pour autant qu'elle ait exclusivement lieu en fonction d'une enquête disciplinaire sur la base d'indications concrètes. Quant au test d'haleine pouvant être imposé « le cas échéant », selon la loi, il ne constitue pas une ingérence injustifiée dans la vie privée, pour autant qu'il n'y soit procédé que lorsque des éléments concrets font apparaître, pendant le service, que l'intéressé est sous influence (370).

Le principe de l'inviolabilité du domicile est également soumis à l'appréciation de la Cour. Celle-ci considère que par la loi générale relative aux douanes et accises, le législateur a créé un juste équilibre entre, d'une part, les droits des personnes concernées et, d'autre part, la nécessité de pouvoir constater de manière efficace les infractions à la législation douanière, en limitant les perquisitions à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif du législateur, à savoir combattre l'ampleur et la fréquence des fraudes dans cette matière (371).

Quant au respect de la vie familiale, la Cour considère que si la vie familiale englobe des droits et obligations dans le chef des parents à l'égard des enfants mineurs, son respect implique celui, pour les parents, de prendre eux-mêmes des décisions concernant l'éducation de leurs enfants. Toutefois, l'article 8 de la Convention n'est pas affecté par une disposition qui ferait

(368) Arrêt n° 109/2001 cité.

(369) Arrêt n° 135/2001 cité.

(370) Arrêt n° 4/2001 cité.

(371) Arrêt n° 16/2001 cité.

obstacle à l'exercice de l'autorité parentale à l'égard des enfants ayant atteint l'âge de la majorité (372).

Par ailleurs, les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'opposent pas à ce que le législateur subordonne la reconnaissance d'un enfant né dans le mariage et couvert par la présomption de paternité inscrite à l'article 315 du code civil, à certaines conditions, dans le but de préserver la stabilité de la vie de famille reposant sur le mariage et le droit au respect de la vie familiale de ces personnes (373).

Enfin, dans son arrêt n° 142/2001, la Cour s'en réfère à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme par lequel une disposition qui exclut de la succession de son père l'enfant que celui-ci n'avait pas reconnu de son vivant a été jugée disproportionnée par rapport à l'objectif de protéger les droits des autres successibles (374).

3. *Les droits de l'enfant*

Un seul arrêt est prononcé en 2001, à propos des droits de l'enfant (375). Interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 320 du code civil, en tant qu'il ne permet pas au tribunal de première instance d'autoriser la reconnaissance de l'enfant par un autre homme que le mari si l'enfant a été conçu avant le mariage de la mère, tout en permettant d'autoriser la reconnaissance par ce même homme si l'enfant a été conçu pendant le mariage mais à un moment où la mère vivait séparée de son mari, la Cour répond que les articles 3.1. et 7.1. de la Convention de New York relative aux droits de l'enfant n'impliquent pas le droit d'établir un autre lien de filiation que celui existant déjà sur la base du mariage des parents.

4. *La liberté des opinions*

La Cour rend un arrêt de principe sur le financement des partis politiques (376).

Elle rappelle, à cette occasion, que la liberté d'expression est l'un des fondements d'une société démocratique. Se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour insiste sur le fait que « la liberté d'expression vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui choquent, inquiètent ou heurtent l'Etat ou une

(372) Arrêt n° 29/2001 cité.

(373) Arrêt n° 56/2001 cité.

(374) Arrêt n° 142/2001 cité.

(375) Arrêt n° 56/2001 cité.

(376) Arrêt n° 10/2001 cité.



fraction quelconque de la population : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique ».

La Cour considère que la mesure qui vise à priver un parti politique de dotation publique, pour un montant fixé ou pour une période déterminée, lorsque ce parti montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et par les protocoles additionnels à cette Convention, n'est pas une mesure préventive et ne soustrait pas les droits fondamentaux au débat politique. L'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 19.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposent du reste également que la liberté d'expression peut être soumise à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent, dans une société démocratique, des mesures nécessaires à la protection des objectifs explicitement mentionnés dans les dispositions conventionnelles précitées, telle par exemple la protection des droits d'autrui. L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme permet quant à lui d'exclure de la sphère de protection de la Convention les abus de la liberté d'expression commis par des groupements ou des individus. La Cour ajoute encore que, dans la mesure où l'influence de la volonté populaire peut être le fait d'un parti politique en tant que tel mais aussi de l'un de ses éléments, le législateur pouvait viser également les composantes, listes, candidats ou mandataires élus des partis, lorsqu'il prévoit de supprimer la dotation allouée par les pouvoirs publics.

5. La liberté individuelle

Dans un arrêt n° 160/2001, la Cour souligne que l'inculpation est un acte du juge d'instruction par lequel une personne est informée des faits qui lui sont reprochés et de leur qualification à ce stade de la procédure. Contrairement au mandat d'arrêt, elle n'a pas pour effet de porter atteinte à la liberté d'aller et venir. Elle est même source de certains droits, tels celui de consulter le dossier ou de demander des investigations. Elle peut toutefois, lorsqu'elle est ébruitée, faire tort à une réputation, en dépit du principe de la présomption d'innocence (377).

6. La liberté d'association

Une nouvelle fois saisie de la problématique des jeux de hasard, la Cour relève qu'en ce qu'il subordonne l'octroi d'une licence d'exploitation de salles de jeux automatiques à la condition tenant à une conduite de l'ex-

(377) Arrêt n° 160/2001 cité.

ploitant répondant aux exigences de la fonction, l'article 36.2 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, s'inspirant de dispositions existant ailleurs, procède du souci, lié à celui de lutter contre le blanchiment d'argent, d'assurer la transparence de l'exploitation des jeux de hasard. Il en va de même de l'exigence faite aux exploitants de pouvoir faire connaître l'identité des actionnaires. Cette exigence ne porte dès lors pas atteinte, selon la Cour, à la liberté d'association (378).

7. *Les droits économiques, sociaux et culturels*

En 2001, la Cour rappelle une nouvelle fois, en matière de jeux de hasard, qu'il ne peut se déduire de l'article 23 de la Constitution que le législateur, lorsqu'il entend réglementer une activité représentant un danger pour la société si elle n'est pas soumise à des conditions, ne pourrait imposer des limites à ceux qui l'exercent (379).

La Cour a encore jugé, à propos de l'accès à la fonction de notaire, qu'il n'est pas porté atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, combiné avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, en limitant dans le temps l'exercice de cette fonction afin d'éviter, notamment, que l'exercice de l'activité soit poursuivi à un âge où la santé risque de compromettre son efficacité (380).

En ce qui concerne la liberté de commerce et d'industrie, la Cour rappelle, une fois encore, à propos des jeux de hasard, qu'elle ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur ne violerait la liberté de commerce et d'industrie que s'il limitait celle-ci sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi. Les jeux de hasard qui aboutissent à un gain ou à une perte pécuniaire étant l'exploitation d'une faiblesse humaine pouvant entraîner des conséquences très graves pour certaines personnes et leur famille, la Cour considère qu'ils constituent un danger social tel qu'en cette matière, ce sont les mesures restrictives et non les permissives qui sont les plus aisées à justifier (381).

La Cour confirme également sa jurisprudence de 1997 à propos de l'implantation et l'exploitation des centres d'enfouissement technique en Région wallonne (382).

(378) Arrêt n° 100/2001 cité.

(379) *Ibidem*.

(380) Arrêt n° 109/2001 cité.

(381) Arrêt n° 100/2001 cité.

(382) Arrêt n° 108/2001 cité.



8. *Le droit de propriété*

Selon la Cour, le classement d'un terriL dans une « catégorie A », en application du décret de la Région wallonne du 9 mai 1985, relatif à la valorisation des terrils, ne constitue pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution (383) ni une mesure devant être assimilée à une expropriation donnant droit à une « juste et préalable indemnité », étant donné qu'il n'y a pas transfert de propriété et que la mesure de classement prévue par le décret, valable pour cinq ans, n'emporte pas, en soi, une interdiction définitive d'exploiter; ce classement constitue cependant une limitation de la jouissance du droit de propriété.

Le classement ne peut pas davantage être considéré comme une privation de propriété au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme — étant donné qu'il ne comporte pas de dépossession — et doit être considéré comme « une réglementation de l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens de l'alinéa 2 du même article. La Cour considère, en conséquence, que cette mesure de réglementation n'affecte pas de façon disproportionnée les droits des propriétaires des terrils classés dans la catégorie A.

Elle conclut que manque en droit la comparaison faite, au regard du principe d'égalité combiné avec les dispositions précitées, entre la situation des propriétaires de terrils classés dans la catégorie A, d'une part, et celle de propriétaires expropriés, d'autre part (384).

Interrogée sur l'article 182, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, la Cour répond qu'en prenant en compte, pour le calcul de la valeur du site exproprié, le coût de son assainissement, la disposition précitée assure à l'exproprié une indemnité d'expropriation qui doit être considérée comme juste au sens de l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980. La Cour estime également que dès lors que la modalité de calcul précitée n'aboutit pas à traiter différemment ceux auxquels elle s'applique par rapport aux autres propriétaires de biens expropriés, les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ne sont pas violés (385).

Enfin, toujours en matière d'expropriation, la Cour considère que le caractère d'utilité publique de l'expropriation est de nature à justifier que la procédure à suivre diffère d'autres procédures intéressant les titulaires

(383) Il en est de même, selon la Cour, de la prise de possession de terrains pour une durée d'un an, par l'autorité militaire, en vue de l'organisation défensive du territoire. Celle-ci s'apparente en effet à une location donnant droit, pour le propriétaire à une indemnité de location (arrêt n° 97/2001 du 12 juillet 2001).

(384) Arrêt n° 34/2001 cité.

(385) Arrêt n° 65/2001 cité.

d'un droit de propriété, notamment le référé judiciaire. Dès lors, la différence de traitement entre titulaires d'un droit de propriété selon qu'ils sont parties à une action en référé devant le président du tribunal de première instance ou défendeurs dans une action en expropriation est pertinente au regard de l'objectif poursuivi, à savoir accélérer les travaux et éviter les immobilisations inutiles d'immeubles et de capitaux (386).

Quant à l'article 37.5 de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, il ne porte pas une atteinte discriminatoire au droit de propriété en ce qu'il interdit l'exploitation de bars et de restaurants dans les salles de jeux automatiques alors qu'une telle interdiction n'existe pas pour les casinos, dès lors que le législateur, qui entendait établir des règles sévères, a pu considérer que la possibilité de se restaurer dans les casinos répond à une tradition et que le seuil d'accessibilité des jeux automatiques de hasard était plus bas que celui des casinos, alors que les risques de comportements pathologiques étaient plus élevés en ce qui concerne les salles de jeux automatiques qu'en ce qui concerne les casinos (387).

III. — LE CONTENTIEUX DES COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET FÉDÉRÉES

A. — *Les questions générales*

1. Les compétences communautaires et régionales sont d'attribution. Les compétences résiduelles reviennent, elles, au législateur fédéral. Telle est la situation, note curieusement la Cour d'arbitrage, aussi longtemps que « l'article 35 de la Constitution n'est pas exécuté » (388).

C'est au titre des compétences résiduelles que le législateur fédéral a établi des règles minimales de « protection de l'administration à l'égard des actes administratifs de toutes les autorités administratives », en ce compris donc ceux des autorités communautaires et régionales (389). L'obligation faite à l'administration de motiver ses actes doit notamment permettre d'exercer un contrôle juridictionnel efficace, au sens des articles 159 et 160 de la Constitution (390). Encore faut-il qu'en légiférant de la sorte, le législateur fédéral ne rende pas « impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre des compétences » fédérées, notamment « en matière d'organisation et de mode de fonctionnement de l'administration ». Ce n'est pas le cas en

(386) Arrêt n° 135/2001 cité.

(387) Arrêt n° 100/2001 cité.

(388) Arrêt n° 33/2001 cité.

(389) Arrêt n° 55/2001 du 8 mai 2001.

(390) Arrêt n° 128/2001 du 18 octobre 2001.



l'espèce (391). Les collectivités fédérées restent « libres de compléter ou de préciser la protection offerte par la loi fédérale » (392).

2. « La répartition entre l'Etat (fédéral), les communautés et les régions repose, en principe, sur un système de compétences exclusives ». Il en résulte que l'attribution aux régions d'une compétence déterminée, par exemple, en matière d'aide aux entreprises industrielles et de services en difficulté, est censée « complète ». Elle « exclut l'intervention du législateur fédéral » dans le même domaine (393). La règle est à prendre sous réserve des « exceptions prévues par la Constitution ou la loi » spéciale de réformes institutionnelles (394).

3. Les communautés et les régions peuvent être tentées d'intervenir, dans des domaines où elles ne sont pas expressément compétentes, via l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui leur reconnaît des « compétences implicites ». « Depuis la modification de l'article 19, § 1^{er} » de la même loi, elles peuvent invoquer cette disposition pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral (395) ou que celui-ci détient sur la base de sa compétence résiduelle (396). Il est néanmoins requis, selon une jurisprudence classique, que « la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice de la compétence de la région, que cette matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale » (397).

Une bonne illustration est fournie dans l'arrêt n° 19/2001. Le décret wallon du 25 juin 1992 entend protéger les eaux de surface contre la pollution. A la faveur d'une réforme qui intervient en 1994, la cour d'appel est désignée pour connaître du contentieux fiscal en cette matière. Il s'agit de « garantir la sécurité juridique et la cohérence de la réglementation du domaine concerné ». Il importe de s'inscrire « dans le droit fil de la majorité des procédures fiscales ». Il n'est donc pas porté atteinte aux compétences réservées au législateur fédéral. Les « limites fixées par l'article 10 » de la loi spéciale de réformes institutionnelles ne sont pas outrepassées (398).

Si une matière « ne se prête pas à un règlement différencié », il ne saurait être question d'appliquer les dispositions inscrites dans l'article 10 (399). Les régions détiennent sans doute la plénitude de compétence dans les matières économiques, et notamment dans le domaine de l'expansion économique. Dans l'exercice de cette compétence, elles doivent, cependant,

(391) Arrêts n° 55/2001 et n° 128/2001 cités.

(392) *Ibidem*.

(393) Arrêt n° 146/2001 cité.

(394) *Ibidem*. Voy. aussi l'arrêt n° 33/2001 cité.

(395) Arrêt n° 19/2001 du 14 février 2001.

(396) Arrêt n° 36/2001 cité.

(397) *Ibidem*; arrêt n° 33/2001 cité.

(398) *Ibidem*.

(399) Arrêt n° 36/2001 cité.



tenir compte des pouvoirs que la loi spéciale réserve au législateur fédéral « pour des raisons de sauvegarde de l'union économique et de l'unité monétaire et de protection de la santé publique » (400). Une conséquence en résulte. « Si chaque région devait prendre séparément des mesures dont le but est de moduler la matière du parrainage du tabac... aussi bien que la publicité (s'y) rapportant, il en résulterait que l'interdiction instaurée à cet égard par l'Etat fédéral serait appliquée différemment dans les différentes régions » (401). Le législateur spécial n'a pas voulu que la réglementation des produits concernés soit partagée entre différentes autorités.

4. Aux termes de l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles, l'Etat fédéral, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération aux fins d'harmoniser l'exercice de leurs compétences. Ces accords peuvent « porter tant sur l'exercice conjoint de compétences propres que sur le développement d'initiatives en commun ». Ils peuvent, par exemple, « veiller au développement d'une politique coordonnée en vue du traitement, de la guidance et de l'accompagnement des délinquants sexuels » (402), étant entendu que la politique pénale relève de la compétence exclusive de l'Etat fédéral et que la politique de santé et d'aide aux personnes relève, pour sa part, des matières personnalisables qui ont été transférées à la Région wallonne. Un tel accord « n'implique, en aucun cas, dans le chef de l'autorité fédérale, l'abandon de ses compétences exclusives en matière pénale, ni relativement à la délinquance sexuelle, ni en matière d'exécution des peines » (403).

5. La question du champ d'application des décrets communautaires reste disputée. Elle l'est à propos de décrets budgétaires que la Communauté française prétend appliquer dans des communes de la région de langue néerlandaise qui présentent une particularité : l'article 129, § 2, de la Constitution y « reconnaît l'existence de minorités » et la législation linguistique « contient des mesures de protection de ces minorités » (404).

La Cour d'arbitrage n'hésite pas à élever le ton. Les crédits — annulés puis amplifiés — qui sont « destinés à des associations ayant pour objet de soutenir des francophones dans des communes à statut linguistique spécial situées dans la région de langue néerlandaise » n'excèdent pas seulement la compétence communautaire mais ils poursuivent « des fins inconstitutionnelles » — l'expression est particulièrement sévère et s'apparente presque au détournement de pouvoir — . L'intention exprimée notamment dans les documents parlementaires (405) est condamnable autant que l'excès de

(400) *Ibidem*.

(401) *Ibidem*.

(402) Arrêt n° 101/2001 cité.

(403) *Ibidem*.

(404) Arrêt n° 145/2001 du 20 novembre 2001.

(405) *Ibidem*.



pouvoir. Dès l'instant où le décret s'analyse comme une « mesure de protection de la minorité francophone établie dans ces communes », il méconnaît la compétence *ratione loci* de la Communauté française.

6. Un décret communautaire — qu'il touche à la culture, à l'enseignement ou aux matières personnalisables — n'est pas seulement d'application dans la région linguistique correspondante. Il l'est également dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il y concerne les institutions publiques ou privées qui relèvent de cette communauté. Il en est ainsi des caisses d'assurances sociales dans le cadre d'une réglementation de l'assurance soins. « Les personnes domiciliées » dans cette région auront la possibilité de s'affilier librement à une telle caisse. Elles ne seront tenues de respecter les obligations imposées par le décret « qu'aussi longtemps qu'elles resteront affiliées » (406).

7. La Cour d'arbitrage n'hésite pas à développer des interprétations conciliatrices. Elle s'attache à rendre « compatibles » des attributions de compétence qui pouvaient paraître incompatibles. Dans le domaine de la sécurité sociale et de l'aide aux personnes, les lois spéciales de réformes institutionnelles ont « interdit aux communautés de traiter des mêmes matières ». Elles ne leur font pas défense, estime la Cour, de « s'intéresser aux mêmes personnes » en prévoyant « d'autres mesures d'aide, fondées sur d'autres causes », soit « une aide particulière distincte de celles qui sont accordées par le régime de sécurité sociale » (407).

B. — *Les questions particulières*

1. *Les compétences de l'Etat fédéral*

« Les articles 146 et 157, alinéa 3, de la Constitution réservent au législateur fédéral la compétence d'établir des juridictions et de définir leurs attributions » (408). En application de l'article 144 de la Constitution, le législateur fédéral a, de surcroît, conféré une « attribution générale de compétence » aux juridictions civiles (409). Il n'y a pas lieu de porter atteinte sans justification aux compétences qui sont ainsi réservées au législateur fédéral. Quant au pouvoir de « fixer les règles de procédure devant les juridictions », il revient au législateur fédéral en vertu de ses compétences résiduelles (410).

De son côté, la loi spéciale de réformes institutionnelles fait de la sécurité sociale une matière fédérale. Dans un souci de cohérence, la réglementation

(406) Arrêt n° 33/2001 cité.

(407) *Ibidem*.

(408) *Ibidem*.

(409) *Ibidem*.

(410) Arrêt n° 19/2001 cité.



relative aux personnes handicapées relève à ce titre des compétences de l'autorité fédérale. Et cela même si le financement et l'aide procurée ne se comparent guère : contrairement au régime traditionnel, qui emporte paiement de cotisations, le régime d'allocations aux personnes handicapées « est entièrement financé par les ressources générales de l'Etat fédéral » (411); il tend à « procurer un revenu fixé par la loi à ceux qui ne disposent pas à suffisance d'autres moyens de subsistance » (412). Les communautés restent compétentes pour ce qu'il est convenu d'appeler « l'intégration sociale » de ces personnes, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnels (413).

Le législateur fédéral est resté compétent pour régler les établissements de jeux de hasard. A ce titre, il peut, sans porter atteinte aux compétences régionales dans le domaine de l'aménagement du territoire, établir des conditions relatives à l'implantation de tels établissements. Il peut, par exemple, tenir compte du voisinage, — écoles, églises, hôpitaux, prisons... — pour apprécier s'il y a lieu d'octroyer une licence d'exploitation (414).

2. *Les compétences des communautés*

Les communautés sont compétentes pour « la politique familiale ». Cette compétence comprend « un ensemble d'initiatives ou de mesures qui tendent à apporter une assistance et une aide matérielle, sociale, psychologique et éducative aux familles ». Elle permet notamment aux communautés de régler l'agrément des organismes d'adoption. En intervenant dans ce domaine, le législateur décentral n'instaure pas une condition supplémentaire d'adoption — matière qui relève du droit civil —. Il n'oblige pas, en effet, les candidats adoptants à recourir aux services d'un intermédiaire. S'ils le font, ils ne peuvent, cependant, s'adresser qu'à un service agréé (415).

Les communautés sont également compétentes pour « l'éducation sanitaire ». Il ressort, cependant, des travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles que reste de compétence fédérale la protection de la santé des consommateurs, en ce compris les denrées alimentaires mais aussi d'autres produits, dont ceux du tabac. « Il s'ensuit que le législateur fédéral est demeuré compétent pour réglementer la publicité concernant les produits du tabac et ceux qui y sont liés du fait de la marque utilisée » (416).

(411) Arrêt n° 115/2001 cité.

(412) *Ibidem*.

(413) *Ibidem*.

(414) Arrêt n° 100/2001 cité.

(415) Arrêt n° 2/2001 cité.

(416) Arrêt n° 36/2001 cité.

La « politique de santé » et, plus particulièrement, « la politique de dispensation des soins dans et au-dehors des institutions de soins » est attribué aux communautés. Mais c'est sous réserve de « sept exceptions ». Dans la mise en œuvre de cette compétence, les communautés ne peuvent régler les matières ainsi soustraites à leur intervention (par ex., la législation organique ou l'assurance maladie invalidité). Elles ne peuvent davantage « porter atteinte à d'autres compétences de l'Etat fédéral qui lui sont explicitement attribuées par la Constitution et les lois spéciales ou qui font partie de sa compétence résiduelle » (417).

L'« aide aux personnes », et la Cour précise : « toute la matière de l'aide aux personnes » relève, au titre des matières personnalisables, de la compétence des communautés. Elle « comprend notamment l'aide et l'assistance aux familles, la politique d'aide sociale, la politique des handicapés et la politique du troisième âge ». Un décret flamand du 30 mars 1999 organise la prise en charge des frais encourus par les personnes ayant une autonomie réduite. Il met en place un régime d'assurance, d'affiliation, de cotisations et de compensation des risques. Ne touche-t-il pas ainsi aux compétences que la loi spéciale réserve au législateur fédéral au titre de la sécurité sociale ? Pour la Cour, « le principe de la compétence » communautaire ne saurait être mis en cause. Les communautés disposent, en matière d'aide sociale, de « toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été » attribuées (418).

3. *Les compétences des régions*

La compétence régionale en matière d'« agriculture » comprend, entre autres, « les aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles ». Pour le reste, la compétence résiduelle est fédérale. C'est à ce titre que le législateur est intervenu pour aider les entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine. Il ne pouvait pour autant étendre le bénéfice de telles mesures à des entreprises d'autres secteurs (419).

Dans le domaine de « l'emploi », des partages complexes de compétences sont instaurés. On en choisit ici deux exemples. Le régime du chômage relève de la compétence du législateur fédéral, de même que la législation relative aux contrats de travail, notamment ceux qui sont conclus dans le cadre des agences locales pour l'emploi (420). Par contre, le placement des travailleurs ou la remise au travail des chômeurs complets indemnisés ou des personnes assimilées sont de compétence régionale. Le régime des per-

(417) Arrêt n° 101/2001 cité.

(418) Arrêt n° 33/2001 cité. Voy., à ce sujet, X. DELGRANGE, « La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale », note sous C.A., arrêt n° 33/2001 du 13 mars 2001, *R.B.D.C.*, 2001, pp. 209-240.

(419) Arrêt n° 146/2001 cité.

(420) Arrêt n° 14/2001 cité.

mis de travail délivrés à des personnes étrangères est de compétence fédérale. Les régions ne disposent en ce domaine que d'une « compétence d'exécution » (421).

Les régions sont compétentes en matière de « transports urbain et vicinal », pour autant que celui-ci se réalise par des « services réguliers » ou par des « services réguliers spécialisés ». L'autorité fédérale est restée compétente pour les « services non réguliers ». Où classer les transports qui empruntent des parcours dits de renforcement pour faire face aux déplacements en période d'affluence ? « De tels parcours de renforcement peuvent être considérés comme faisant partie des services réguliers » (422).

Les régions sont encore compétentes en matière d'« aménagement du territoire ». Elles peuvent notamment régler l'assainissement de sites d'activité économique désaffectés. A cette fin, elles peuvent décider que cet assainissement emportera « la démolition des constructions, l'enlèvement des matériaux... ainsi que des semis et plantations ». Ce faisant, elles peuvent apporter des limitations au droit de propriété. Elles peuvent notamment exproprier les biens désaffectés, en respectant « le principe constitutionnel de la juste et préalable indemnité ». Ce qui ne les empêche pas de « déterminer le mode de calcul d'une telle indemnité ». Un décret wallon précise que la valeur d'acquisition du site est estimée, non en fonction de la valeur résultant de l'affectation fixée par les plans d'aménagement en vigueur, mais « en tenant compte des travaux d'assainissement à exécuter ». Il aboutit ainsi à ce que la charge des travaux soit « supportée par le propriétaire du site ». Une telle indemnité, pour être « juste, au sens de l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 » doit assurer la réparation intégrale du préjudice subi. « La Cour d'arbitrage n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier que, dans la détermination de la valeur du site exproprié, il ne soit pas tenu compte de son affectation, telle qu'elle résulte des plans d'aménagement en vigueur » (423).

C. — *Les questions financières*

1. En vertu de l'article 170, § 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution, les régions disposent d'une compétence fiscale générale. Cette compétence ne leur permet pas « d'édicter des règles relatives à la compétence des juridictions et à la procédure applicable devant celles-ci ». En effet, les articles 145 et 146 de la Constitution réserve au seul législateur fédéral la compétence de définir les compétences des juridictions (424).

(421) Arrêt n° 40/2001 cité.

(422) Arrêt n° 75/2001 cité.

(423) Arrêt n° 65/2001 cité. Voy. aussi, pour le classement et la valorisation des terrils, l'arrêt n° 34/2001 cité.

(424) Arrêt n° 19/2001 cité.

« L'exercice par une région de sa compétence fiscale propre ne peut porter atteinte à la conception globale de l'Etat telle qu'elle se dégage des révisions constitutionnelles successives de 1970, 1980 et 1988 ainsi que des lois spéciales et ordinaires déterminant les compétences respectives de l'Etat (fédéral), des communautés et des régions. Il ressort de l'ensemble de ses dispositions... que la structure de l'Etat belge repose sur une union économique et monétaire caractérisée par un marché intégré et l'unité de la monnaie » (425).

2. L'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution établir, pour sa part, le principe de la prééminence fédérale : « La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée ». Il s'agit là, observe la Cour, d'un « mécanisme de défense de l'Etat (fédéral) à l'égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à se réserver une matière fiscale propre ». La primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal est ainsi assurée. Le législateur fédéral peut excepter certaines matières de la compétence fiscale fédérée. Il peut aussi prévoir que « cette fiscalité ne s'applique pas à certaines catégories de contribuables », en l'occurrence les associations de pouvoirs publics (426). Il peut notamment considérer que le statut fiscal plus favorable qui leur avait été accordé ne pourrait être « compromis par les impôts dus à d'autres pouvoirs taxateurs » (427).

3. Une exception est, cependant, prévue dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993. L'Etat fédéral et les communautés ne sont pas autorisés à lever des impôts en matière d'eau ni de déchets, à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions sur ces matières, à accorder des remises sur ceux-ci. Le législateur fédéral a, en quelque sorte, « renoncé à toute compétence fiscale en ces matières ». Il faut donc considérer qu'il renonçait implicitement à établir des exemptions en ces mêmes matières (428).

4. Les collectivités fédérées peuvent établir des redevances, pour autant qu'elles apparaissent comme « la rétribution d'un service fourni par l'autorité au profit du redevable considéré individuellement ». Tel n'est pas le cas de la somme qui est perçue pour limiter la production de déchets solides et la pollution de l'environnement. Il s'agit d'un impôt perçu en vertu de l'article 170, § 2, de la Constitution (429).

Une telle taxe frappe plus lourdement les déchets qui doivent être éliminés dans une autre région que celle qui sont incinérés sur place. Elle constitue, de ce fait, une « entrave aux échanges interrégionaux ». Elle ne

(425) Arrêt n° 128/2001 cité.

(426) Arrêt n° 66/2001 cité.

(427) *Ibidem*.

(428) *Ibidem*; arrêt n° 124/2001 cité.

(429) Arrêt n° 128/2001 cité.



respecte pas le cadre normatif général de l'Union économique. Elle ne s'inscrit pas dans les prévisions de la loi spéciale de réformes institutionnelles (430).

*
* *

Au terme de l'année 2001, comment ne pas souligner que les préoccupations sociales et fiscales passent au premier plan d'une jurisprudence toujours plus abondante de la Cour d'arbitrage ?

L'on y voit un phénomène de société. Désarçonné par les difficultés de la vie, le citoyen, mais aussi les groupes dans lesquels il s'intègre, se tourne vers l'Etat, mais aussi vers les communautés, voire vers les régions, pour leur demander plus d'effectivité en matière de protection sociale. Le chômage, la maladie, le handicap, la vieillesse, autant d'aléas, disait-on jadis, autant de certitudes, a-t-on coutume de constater aujourd'hui. Comment ne pas s'adresser au juge pour lui demander de vérifier à tout le moins si les interventions législatives sont pertinentes ? Préservent-elles la règle d'égalité devant la loi ? S'inscrivent-elles, au contraire, dans le schéma de discriminations positives ? Assurent-elles une réelle protection aux personnes intéressées ?

L'on y voit aussi un phénomène d'institutions. Si l'Etat fédéral n'est pas ou n'est plus en mesure d'assurer une réelle redistribution des revenus, la tentation est grande de se tourner vers d'autres niveaux de pouvoir. Au risque de considérer comme obsolètes les protections sociales de jadis — mais elles ne remontent souvent qu'à un demi-siècle —, le citoyen peut être séduit par des initiatives qui auront au moins ce mérite de lui rendre confiance dans les interventions des pouvoirs publics. Ces actions particulières peuvent contribuer à créer de nouvelles solidarités. Elles peuvent aussi entraîner de nouvelles fractures, non en détricotant le tissu social mais en le réduisant à de simples expressions.

Plus que jamais, la Cour d'arbitrage se trouve au milieu des grands débats de société et d'institutions qui traversent la société belge (431).

(430) *Ibidem*.

(431) Sur ce thème, voy. le numéro des *Cahiers du Conseil constitutionnel* qui est consacré à une présentation de la Cour d'arbitrage de Belgique (Dalloz, n° 12/2002, pp. 49-85).

