

Le principe de standstill : actualités et perspectives

Chers membres du comité scientifique de la *R.C.J.B.*,
Chers collègues,
Chers amis,

1. Vous vous en doutez : l'attribution du prix quinquennal de la *R.C.J.B.* pour ma thèse sur le principe de standstill (1) représente à la fois un grand honneur et un immense bonheur. Tout d'abord parce que je n'aurais pu espérer une plus belle reconnaissance scientifique de ma thèse, mais aussi parce qu'il couronne un véritable travail d'équipe : par ce prix, c'est tout mon comité d'encadrement, officiel et de l'ombre, qui est mis à l'honneur, à commencer par mon promoteur Hugues Dumont. Ce prix est autant le mien que le leur ; c'est donc tout naturellement que je le dédie à Hugues, François Ost, Paul Martens, François Tulkens, mais également à Sébastien van Drooghenbroeck et Xavier Delgrange. Enfin — et ça ne fait qu'ajouter au plaisir —, l'obtention de ce prix m'a notamment été annoncée, en mai dernier, par une personne pour qui, depuis mon passage au cabinet *Gérard et associés*, j'ai toujours conservé une profonde admiration humaine et intellectuelle, à savoir Maître Philippe Gérard.

2. C'était donc il y a 5 ans, et plus précisément il y a 5 ans, 4 jours et 3 heures. Je défendais alors, à la salle des examens des Facultés universitaires Saint-Louis, les deux idées maîtresses de ma thèse sur le principe de standstill en matière de droits fondamentaux (2). Ces idées étaient les suivantes.

Premièrement, l'obligation de standstill assortit toutes les obligations positives déduites des droits de l'homme, et pas seulement les obligations positives imposées par les droits économiques, sociaux et culturels (3).

(1) I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, Athènes, Sakkoulas, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, 693 p. (il y sera fait référence dans les notes ultérieures sous les termes «notre étude précitée»).

(2) Une version légèrement remaniée de la présentation orale de cette thèse a été publiée dans la *R.B.D.C.*, 2007, p. 69 à 83.

(3) Voy. notre étude précitée, p. 195 à 256, et, plus spécialement, p. 237 à 246.

En effet, si ces droits de la deuxième génération, comme le droit à l'aide sociale, appellent essentiellement des mesures positives de la part de l'Etat (*in casu*, l'octroi de prestations sociales), les droits civils et politiques de la première génération peuvent aussi requérir de telles mesures, en plus des obligations négatives qu'ils font principalement peser sur l'Etat. Prenons un exemple : la liberté d'association (droit de la première génération) n'impose pas seulement à l'Etat de s'abstenir d'y porter atteinte; elle exige aussi l'élaboration d'un droit des associations qui rende notamment possible la prise de décision par l'association.

Dans un cas comme dans l'autre, en présence de droits de la première génération comme de la deuxième génération, les réalisations législatives ont vocation à être protégées par l'obligation de standstill qui interdit, en principe et selon des modalités sur lesquelles je reviendrai, de diminuer le niveau de protection conféré à ces droits. Dans un cas comme dans l'autre, le principe de standstill se déduit *a contrario* de l'obligation positive de garantir les droits fondamentaux; il est *inhérent* à ces obligations positives.

Lors de ma défense de thèse, j'ajoutais, en y insistant, que l'établissement du lien de filiation entre l'obligation de standstill et les obligations positives était fondamental; fondamental non seulement parce qu'il conduit à étendre son champ d'application au-delà des seuls droits-créances, mais aussi parce qu'il constitue le sésame de son régime juridique : l'obligation de standstill voit son statut juridique arrimé à celui de l'obligation positive dont elle découle. Ainsi, pour savoir qui est le débiteur de l'obligation de standstill, il faut déterminer qui est le débiteur des droits fondamentaux et des obligations positives qu'ils postulent. Pour savoir à partir de quand l'obligation de standstill s'impose à l'Etat, il faut déterminer à partir de quand le droit fondamental et les obligations positives qu'il appelle s'imposent à l'Etat. Et ainsi de suite (4).

La seconde idée maîtresse de ma thèse consistait à défendre le point de vue selon lequel l'obligation de standstill est rela-

(4) Sur le régime juridique de l'obligation de standstill, voy., de manière générale, le titre I de la deuxième partie de notre étude précitée, p. 191 à 470.

tive, en ce sens qu'elle tolère des restrictions : à condition d'être dûment justifiés, des reculs sont possibles (5).

À la différence de ma première idée-maîtresse, cette deuxième idée avait, à l'époque, déjà fait son chemin dans le chef des organes de contrôle et de la doctrine. En revanche, la possibilité de soumettre l'obligation de standstill à des restrictions n'avait jamais été justifiée en droit. Mais dès lors que j'avais établi le lien unissant l'obligation de standstill aux obligations positives (c'était ma première idée maîtresse), cette justification était aisée à rapporter : les obligations positives déduites des droits fondamentaux étant généralement relatives, il en va de même de l'obligation de standstill qui en découle. À partir du moment où les obligations positives souffrent des restrictions, on aperçoit mal, en effet, comment l'obligation de standstill qui les assortit pourrait y échapper ou s'y opposer.

3. Le 12 février 2007, il y a 5 ans et, cette fois, 4 jours exactement, ma défense de thèse se clôturait sur quelques mots que j'adressais à ces chers Stan et Still. Je leur exprimais, sans scrupules, tout le soulagement que j'avais à définitivement les quitter. Rétrospectivement, je me dis qu'ils ont dû bien en rire : c'était sans compter qu'ils me collaient à la peau, au point d'être amenée à observer une période de standstill à chaque grossesse (et j'en profite, à cet égard, pour remercier le comité scientifique de la *R.C.J.B.* d'avoir accepté de postposer la remise du prix pour cette raison). Bref, du standstill, j'en ai encore fait ces dernières années, et heureusement pour vous peut-être, car le temps que je lui ai consacré me permet de vous livrer aujourd'hui une brève synthèse des évolutions constatées.

Cinq ans après la rédaction de ma thèse, autour des lignes directrices que je viens de rappeler, quel bilan tirer ?

4. Sur le plan des principes, tout d'abord, je me limiterai à formuler deux commentaires.

Le premier commentaire concerne la définition de l'obligation de standstill ; je ferai trois observations.

Première observation : à peu de choses près, la définition du principe de standstill déduit de l'article 23 de la Constitution

(5) Voy. notre étude précitée, p. 404 à 443.

— l'article qui consacre les droits économiques, sociaux et culturels — est constante depuis plusieurs années et partagée par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat : conformément à leurs jurisprudences, l'article 23 — je cite — « implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général » (6). Comme l'a encore récemment rappelé le Conseil d'Etat (7), cette définition vaut indistinctement pour toutes les matières couvertes par l'article 23 de la Constitution. En ce sens, le juge constitutionnel a par exemple reconnu pour la première fois, en 2008, l'existence d'une obligation de *standstill* déduite du droit à l'aide juridique, consacré par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution (8).

J'en viens à ma deuxième observation concernant la définition de l'obligation de *standstill*. Même si elles se rejoignent largement sur le fond, la Cour constitutionnelle maintient — sur le plan formel — une définition de l'obligation de *standstill* déduite de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels distincte de celle qu'elle a élaborée au fil de sa jurisprudence relative à l'article 23 de la Constitution (je précise que l'article 13 du Pacte garantit notamment le droit à la gratuité progressive de l'enseignement supérieur) (9). Or, dans le cas de l'article 23 de la Constitution

(6) C.C., n° 102/2011, 31 mai 2011, cons. B.3.2. Voy. également, parmi les arrêts récents, dans une formulation presque identique : C.C., n° 135/2011, 27 juillet 2011, cons. B.5.2; C.E., n° 215.309, *Cléon Angelo*, 23 septembre 2011, p. 20; C.E., n° 216.702, *Confédération des syndicats chrétiens et al.*, 6 décembre 2011, p. 31, cons. 33. La section de législation du Conseil d'Etat recourt à une formulation similaire (voy. par exemple l'avis du Conseil d'Etat n° 37.741/2/4 des 10 et 16 novembre 2004 sur un avant-projet de décret-programme de relance économique et de simplification administrative, *Doc.*, Parl. wall., sess. 2004-2005, n° 74, dont la définition de l'obligation de *standstill* a été reprise dans plusieurs avis ultérieurs).

(7) C.E., n° 215.309, *Cléon Angelo*, 23 septembre 2011, p. 20 : « considérant que l'article 23 de la Constitution implique, dans les matières qu'il couvre, une obligation de *standstill* (...) » (souligné par nous).

(8) C.C., n° 182/2008, 18 décembre 2008, cons. B.7.3.

(9) À propos de l'obligation de *standstill* déduite de l'article 13 du Pacte, voy. notamment C.C., n° 28/2007, 12 février 2007, cons. B.4.9 : « Les *litterae* b) et c) de l'article 13.2 du Pacte ne font (...) pas naître un droit à l'accès gratuit à l'enseignement autre que primaire. Ces dispositions s'opposent toutefois à ce que la Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard — le 21 juillet 1983 —, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de l'accès en pleine égalité à l'enseignement supérieur qui doit être réalisé, notamment, par l'instauration progressive de la gratuité » (voy. également en ce sens : C.C., n° 56/2008, 19 mars 2008, cons. B.9.2.2; C.C., n° 105/2008, 17 juillet

comme dans le cas de l'article 13 du Pacte, l'obligation de standstill puise son fondement dans les obligations positives requises par les droits fondamentaux. Il n'existe pas davantage de différence de nature entre les obligations positives imposées par les droits de la deuxième génération et celles appelées par les droits de la première génération, d'une part, qu'entre les obligations positives engendrées par une disposition internationale et celles nées d'une disposition constitutionnelle, d'autre part. Le régime juridique de l'obligation de standstill est identique dans tous ces cas de figure : il est calqué sur celui des obligations positives. Par conséquent, la Cour constitutionnelle gagnerait à aligner sa définition de l'obligation de standstill déduite de l'article 13 du Pacte sur celle qu'elle retient dans le cadre de l'article 23 de la Constitution, pour avoir, à l'avenir, une définition unique de l'obligation de standstill. À défaut, la Cour risque d'induire l'idée que l'obligation de standstill afférente aux droits garantis par l'article 23 de la Constitution présente un contenu différent de celle déduite des dispositions du Pacte international, *quod non*.

Troisième et dernière observation concernant la définition du standstill. Que soit en cause l'article 23 de la Constitution ou l'article 13 du Pacte international, la relativité du principe de standstill ressort expressément de la définition de l'obligation de standstill, et ce, à un double titre. D'une part, des motifs d'intérêt général peuvent justifier un recul (c'était ma seconde idée maîtresse). D'autre part, le recul, pour exister, doit être sensible ou significatif (les deux formulations existent dans la jurisprudence, étant entendu qu'à propos de l'article 13 du Pacte, il est question d'«un obstacle grave et majeur à l'accès à l'enseignement» (10)).

2008, cons. B.8.2). Et la Cour d'ajouter, au considérant B.4.11 de l'arrêt n°28/2007, que «l'obligation de standstill, résultant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et mentionnée en B.4.9, n'implique pas que ces droits ne puissent être augmentés, postérieurement à 1983, en fonction, notamment, d'une part, d'une appréciation raisonnable de l'évolution du coût de la vie, de celle du produit national et de l'élévation du revenu moyen par habitant, par rapport à l'époque où ils ont été fixés et, d'autre part, de motifs liés à l'intérêt général mentionnés à l'article 2.1 du Pacte, en particulier en fonction des ressources disponibles».

(10) Voy. C.A., n° 33/92, 7 mai 1992, cons. B.8.2; C.A., n°40/94, 19 mai 1994, cons. B.2.7; C.C., n° 105/2008, 17 juillet 2008, cons. B.8.5 (il est question, dans ce dernier arrêt, d'«un obstacle grave et *considérable* à l'accès à l'enseignement»; souligné par nous).

R.C.J.B. - 1^{er} trim. 2012

Dans ma thèse, je critiquais l'exigence d'un recul significatif, estimant qu'elle n'était pas fondée dans tous les cas où elle était posée. Plus précisément, je défendais l'idée selon laquelle cette exigence n'avait lieu d'être que lorsque le législateur entendait garantir différemment un droit fondamental, mais non quand il entendait simplement réduire, voire supprimer le niveau de protection qu'il lui avait accordé, en dehors de toute mesure compensatoire (11).

Si, aujourd'hui encore, je partage ce point de vue, force est de reconnaître que je n'ai pas du tout, mais alors pas du tout été suivie par la jurisprudence. Et je ne le serai probablement jamais, tant cette exigence de recul significatif offre au juge une précieuse marge de manœuvre pour se débarrasser d'un moyen pris de la violation du standstill : il lui suffit d'affirmer que le recul constaté n'est pas significatif; merci et au revoir.

J'en arrive à mon second commentaire, toujours sur le plan des principes. De ce point de vue, on peut penser que l'idée selon laquelle l'obligation de standstill n'assortit pas que les droits-créances, mais toutes obligations positives (c'était ma première idée maîtresse) commence lentement, et pas encore sûrement, à percoler dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. Je vous invite à cet égard à lire le considérant 18.1 de l'arrêt *Coomans*, rendu en assemblée plénière le 17 novembre 2008 (12).

En résumé, sur le plan des principes, on retiendra, parmi les maigres avancées, une lueur d'espoir quant à l'extension de la reconnaissance de l'obligation de standstill à toutes obligations positives. Par contre, on regrettera le maintien inconditionnel de l'exigence d'un recul significatif et l'absence d'alignement de la définition de l'obligation de standstill déduite de l'article 13 du Pacte international sur celle de l'article 23 de la Constitution.

(11) Voy. notre étude précitée, p. 377 à 385.

(12) C.E. (ass. gén.), n° 187.998, *Coomans*, 17 novembre 2008. En doctrine, voy. en ce sens : B. STEEN, « Artikel 23 van de Grondwet en de rechtspraak van de Raad van State », *Les droits économiques et sociaux. Article 23 Const. : état des lieux après deux décennies*, sous la direction de W. RAUWS et M. STROOBANT, Antwerpen — Oxford — Louvain-la-Neuve, Intersentia, Anthemis, 2010, p. 128, n° 19.

5. Jusqu'à présent, je me suis placée à un niveau théorique. *Quid*, maintenant, de l'application de l'obligation de standstill? Mis à part l'arrêt *Cléon Angelo* sur lequel je reviendrai dans un instant, le bilan est plutôt décevant.

Premier motif de déception : entre octobre 2006 et septembre 2011, soit sur une période de cinq ans, aucun arrêt n'a conclu à une violation de l'obligation de standstill (13).

Second motif de déception : la Cour constitutionnelle peine parfois encore à faire une correcte application de l'obligation de standstill. J'en veux notamment pour preuve les arrêts n° 28/2007 et 56/2008, au sujet desquels Xavier Delgrange et moi tentons de rédiger un commentaire convaincant depuis, j'ose à peine le dire, le mois de mars 2007 (remarquez, on ne recule pas!).

Dans ces deux affaires, les requérants soutenaient que la législation relative à la perception de droits complémentaires d'inscription dans l'enseignement supérieur non universitaire (les fameux «DIC et DAC») violait l'obligation de standstill déduite de l'article 13 du Pacte international (article qui, pour rappel, garantit le droit à la gratuité progressive de l'enseignement supérieur).

Toute la difficulté, dans ces affaires, consistait à identifier précisément la norme servant de base à la comparaison. À cet égard, il n'est peut-être pas inutile de rappeler que le principe de standstill impose nécessairement de composer avec trois termes. Premièrement, la «norme de référence», qui est la norme internationale ou constitutionnelle dont est déduite une obligation de standstill (en l'espèce, l'article 13 du Pacte). Deuxièmement, la «norme litigieuse» ou, autrement dit, la norme prétendument régressive (il s'agit en l'espèce de la législation sur les droits complémentaires d'inscription attaquée devant la Cour constitutionnelle (14)). Enfin, le troisième

(13) Sachant qu'il est fort peu probable que, pendant une aussi longue période, les autorités publiques soient systématiquement parvenues à respecter le principe de standstill, ce constat constitue un indice certain de la timidité des juridictions en matière de standstill.

(14) Plus précisément, il s'agit, dans l'arrêt n° 28/2007, des articles 1^{er} et 2, c), du décret de la Communauté française du 20 juillet 2005 relatif aux droits complémentaires perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire, et, dans l'arrêt n° 56/2008, de l'article 1^{er} du décret de la Communauté française du 20 juillet 2006 relatif aux droits et aux frais perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire.

terme est celui qui nous préoccupe ici, à savoir *la norme servant de base à la comparaison*, c'est-à-dire celle qui établit le niveau de protection à prendre en considération pour apprécier l'éventuel recul opéré par la norme litigieuse.

Dans les arrêts n° 28/2007 et 56/2008, la Cour élude la question : elle n'identifie pas explicitement la norme servant de base à la comparaison. Or, si, en raison notamment de l'inflation législative, l'identification du niveau de protection à prendre à considération peut s'avérer compliquée, elle n'en est pas moins essentielle : comment savoir si la loi litigieuse consacre ou non un recul significatif en matière de gratuité de l'enseignement si l'on ne connaît pas le niveau de protection à l'aune duquel apprécier l'existence de cet éventuel recul ? L'identification de la norme servant de base à la comparaison est un préalable indispensable à l'application du principe de standstill.

En réalité, dans les affaires précitées, la Cour présuppose l'existence d'un recul, car elle estime plus simple de constater la présence de motifs d'intérêt général de nature à justifier l'existence d'une éventuelle régression. Autrement dit, passez-moi l'expression, le juge «zappe» la première étape (celle de l'établissement d'une atteinte à l'obligation de standstill : y a-t-il ou non un recul significatif ?) pour directement foncer sur la seconde (celle de l'identification de motifs d'intérêt général permettant de conclure à l'absence de violation de l'obligation de standstill). Osons le dire : dans ces arrêts, le principe de standstill n'est pas correctement appliqué par la Cour.

Je précise que, de son côté, le Conseil d'Etat, section du contentieux administratif, n'hésite pas à rappeler à la partie requérante qu'elle doit — je cite — «établir de manière systématique et sur une base uniforme l'état de la protection juridique avant l'adoption de la norme critiquée, la situation établie par la norme critiquée et la comparaison point par point entre les deux de manière à faire nettement ressortir les différences et à permettre au Conseil d'Etat d'apprécier si la protection de l'environnement garantie par la législation (...) subit une réduction et si celle-ci est significative». Cet extrait

est issu d'un arrêt *Inter-environnement Wallonie* rendu par le Conseil d'Etat le 11 mars 2009 (15).

Supposons, maintenant, que, dans une affaire donnée, la norme servant de base à la comparaison soit clairement identifiée et que l'existence d'un recul soit établie. Il reste alors au juge à passer à la seconde étape, à savoir effectuer un contrôle de proportionnalité pour vérifier si la régression constatée peut être justifiée par des motifs d'intérêt général. Mais encore convient-il de faire une correcte application du contrôle de proportionnalité, et là aussi, il y a lieu de déchanter.

À dire vrai, l'examen est souvent « bâclé », se limitant à constater la présence de motifs d'intérêt général de nature à laver tout vice d'inconstitutionnalité sous l'angle de l'obligation de standstill. Ainsi, — sauf peut-être dans l'arrêt n° 135/2011 de la Cour constitutionnelle (16) — je ne pense pas avoir eu, un jour, le bonheur de lire un arrêt « standstill » distinguant clairement — comme il se doit et comme l'a récemment rappelé la section de législation du Conseil d'Etat (17) — les différentes phases du contrôle de proportionnalité, et, en particulier, l'étape de la nécessité, qui consiste à vérifier s'il n'existe pas une mesure « moins régressive » susceptible d'atteindre le même objectif.

Il est vrai, cependant, que même hors application du principe de standstill, il est rare d'observer, dans la jurisprudence, une application rigoureuse du contrôle de proportionnalité. Cette dernière critique s'adresse en conséquence tout autant, voire davantage, à la manière dont les juges appliquent le principe de proportionnalité qu'à celle dont ils vérifient le respect de l'obligation de standstill.

Il n'en reste pas moins que, même en étant d'un naturel optimiste, il n'y a pas de quoi se réjouir, et on peut même se demander si les maigres avancées réalisées sur le plan des principes ne se payent pas d'un recul dans l'application de l'obligation de standstill : en cinq ans, plus aucun constat de viola-

(15) C.E., n° 191.272, *Inter-environnement Wallonie*, 11 mars 2009, p. 13.

(16) Voy. les cons. B.5.2 à B.9.2, et B.18.2 à B.19.3.

(17) Voy. entre autres l'avis du Conseil d'Etat n° 50.306/2 du 19 septembre 2011 sur un avant-projet de décret relatif aux supports de cours, *Doc.*, Parl. Com. fr., sess. 2011-2012, n° 254/1, p. 15.

tion de l'obligation de standstill; par ailleurs, le juge, mais également, et peut-être avant tout, les parties au procès, peinent ou se dispensent parfois d'identifier avec précision la norme servant de base à la comparaison. Comme si, au fond, le principe de standstill ne se prêtait pas à un traitement juridique rigoureux et servait au mieux à soutenir ou embellir une solution dictée par d'autres arguments juridiques. On peut songer à cet égard à l'arrêt n° 137/2006 où, poussée dans le dos par le droit européen et la convention d'Aarhus, la Cour constitutionnelle avait conclu, en septembre 2006, à la violation de l'obligation de standstill à propos du droit à la protection d'un environnement sain.

À s'en tenir à ces constats, il y a de quoi désespérer voir un jour la cause du standstill progresser, même à petits pas.

Sauf que le 23 septembre 2011 signa le retour d'une lueur d'espoir avec le prononcé de l'arrêt *Cléon Angelo* du Conseil d'Etat (18).

La cause est noble (il s'agissait de garantir une réelle intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées en se battant contre une diminution du niveau de protection du droit à l'aide sociale garanti par l'article 23 de la Constitution), l'avocat des requérants a manifestement été bien éduqué au maniement du principe de standstill, et l'auditeur est un ami de longue date de ce principe. Il n'en fallait pas plus pour convaincre le Conseil d'Etat : dans son arrêt du 23 septembre 2011, le Conseil d'Etat annule l'arrêté litigieux en se fondant, dans des termes on ne peut plus explicites, sur une violation de l'obligation de standstill.

Cerise sur la gâteau : la méthodologie suivie par le Conseil d'Etat est correcte. Ainsi, le Conseil d'Etat commence par vérifier l'existence d'une atteinte au principe de standstill. À cette fin, il constate la présence d'un recul, il précise que ce recul peut être qualifié de significatif, et il relève l'absence de mesures compensatoires. Selon les termes du Conseil d'Etat, «des mesures qui, auparavant, apparaissaient 'nécessaires' ou 'indispensables', et non pas seulement utiles, à l'intégration des personnes handicapées cessent d'être qualifiées de telles,

(18) C.E., n° 215.309, *Cléon Angelo*, 23 septembre 2011.

sans mesure compensatoire» (19) — fin de la citation. Ce n'est qu'après avoir établi l'existence d'une atteinte à l'obligation de standstill que le Conseil d'Etat passe à la seconde phase, celle du contrôle de proportionnalité. Et, en l'espèce, il n'en réalise pas, dans la mesure où il constate l'absence de motifs d'intérêt général, tel que, souligne le Conseil d'Etat, «un impératif budgétaire particulier» (20).

Cet arrêt *Cléon Angelo* du 23 septembre 2011 est le premier arrêt qui, en Belgique, conclut à la violation de l'obligation de standstill dans un domaine autre que le droit à la protection d'un environnement sain. On peut sans hésitation le qualifier d'arrêt de principe, au même titre que l'arrêt *Jacobs* du Conseil d'Etat de 1999 (21), et de l'arrêt n° 137/2006, précité, de la Cour constitutionnelle (22), tous deux rendus en matière d'environnement.

Autres motifs de voir le verre à moitié plein plutôt qu'à moitié vide : la section de législation du Conseil d'Etat (en tout cas les chambres francophones) continue à inviter les autorités publiques à vérifier le respect du principe de standstill (23). Et, spécialement en matière d'environnement, le législateur semble davantage prendre en compte le principe de standstill qu'auparavant (24). Non pas que la question de son respect soit longuement discutée dans les travaux préparatoires des textes législatifs et le principe toujours correctement appliqué, mais on peut à tout le moins y voir une prise de conscience de son existence; c'est déjà ça.

Enfin — dernier élément positif que j'épinglerai —, le régime juridique du principe de standstill est au centre

(19) Arrêt précité, p. 22.

(20) Arrêt précité, p. 22.

(21) C.E., n° 80.018, *Jacobs*, 29 avril 1999. Pour un commentaire de cet arrêt, voy. S. WYCKAERT, «Het 'standstill' — effect in de milieurechtspraak van de Raad van State», *A.J.T.*, 1999, p. 413 à 419.

(22) Pour un commentaire de cet arrêt, voy. notamment : I. HACHEZ, «Lorsque Cour d'arbitrage et Standstill se rencontrent ...», note sous C.A., n° 137/2006, 14 septembre 2006, *J.T.*, 2007, p. 150 à 153.

(23) Voy. notamment, en matière d'environnement, les références citées dans I. HACHEZ et B. JADOT, «Environnement, développement durable et standstill : vrais ou faux amis?», *Amén.*, 2009, p. 7, n° 7, note infrapaginale 12. En matière d'enseignement, voy. par exemple le récent avis du Conseil d'Etat, précité à la note infrapaginale 17.

(24) Voy. notamment les références citées dans I. HACHEZ et B. JADOT, *ibidem*, p. 9, n° 8, note infrapaginale 32.

d'études doctrinales récentes. Je songe à la thèse de Céline Romainville sur le droit à la culture (l'auteur y applique le principe de standstill au droit belge des politiques culturelles) (25). Je songe aussi à l'ouvrage collectif sur les déclinaisons du principe de non-régression en matière de droit à l'environnement, qui paraîtra tout prochainement (26). Cet ouvrage de 500 pages présente le mérite de rassembler des spécialistes de l'obligation de standstill émanant de différents pays, et de renseigner diverses sources documentaires en droit comparé et en droit européen. Je précise toutefois que, dans cet ouvrage, Michel Prieur constate que «c'est en Belgique que la jurisprudence a le plus clairement consacré la non régression» (27).

6. Au terme de ce bref bilan en demi-teinte, il me reste une dernière question à aborder : moi-même, ai-je évolué par rapport au standstill ? Réécrirais-je aujourd'hui ma thèse telle que je l'ai rédigée en 2006 ? Je vous rassure — ou plutôt je me rassure — : je maintiendrais l'essentiel de mes réflexions en l'état, sous deux réserves, cependant : un ajout mineur et un amendement plus substantiel.

Premièrement, je développerais la question de savoir s'il est pertinent de déduire une obligation de standstill de l'article 7*bis* de la Constitution, qui consacre le droit au développement durable et a été adopté postérieurement à ma thèse. Pour ceux que ça intéresse (on peut toujours rêver!), la réponse à cette question se trouve dans un article que j'ai co-rédigé avec Benoît Jadot en 2009 pour la revue *Aménagement*. Et la réponse est selon nous négative (28).

Deuxième modification, plus substantielle, que j'apporterais à ma thèse : je réécrirais les pages relatives à la prise en compte de la pratique dans le cadre du contrôle de l'obligation

(25) C. ROMAINVILLE, *Le droit à la culture, une réalité juridique*, Thèse présentée en vue de l'obtention du titre de docteur en sciences juridiques de l'Université catholique de Louvain, le 21 mars 2011, non publiée.

(26) M. PRIEUR et G. SOZZO (sous la direction de —), *La non-régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, à paraître en avril 2012.

(27) M. PRIEUR, «Le nouveau principe de 'non régression' en droit de l'environnement», *La non-régression en droit de l'environnement*, sous la direction de M. PRIEUR et G. SOZZO, Bruxelles, Bruylant, à paraître en avril 2012, p. 38.

(28) VOY. I. HACHEZ et B. JADOT, *op. cit.*, spéc. p. 22 à 24. Voy. par ailleurs : C.C., n° 75/2011, 18 mai 2011, spéc. cons. B.6.

de standstill (29), que, déjà à l'époque, j'identifiais sans l'ombre d'une hésitation comme *la* faiblesse de ma thèse. Il s'agit plus précisément de la question de savoir si une pratique peut, à elle seule, tenir lieu de norme servant de base à la comparaison ou si, à tout le moins, elle peut influencer sur la détermination du niveau de protection à prendre en considération. Comme exemple de pratique, on peut citer celle qui, dans le silence de la législation, consistait pour les Hautes Ecoles de l'enseignement libre subventionné, à prélever des DIC et des DAC à charge des étudiants. Cette pratique doit-elle ou peut-elle être prise en compte pour apprécier l'existence d'une éventuelle régression dont se serait rendu coupable le législateur? C'est une question que Xavier Delgrange et moi avons tout récemment revisitée, à la faveur de la recherche collective sur les sources du droit actuellement menée à Saint-Louis (30). Et on est parvenu — en tout cas on l'espère — à lui réserver un traitement bien plus rigoureux, sur le plan juridique, que ce que je n'étais arrivée à faire seule en 2006.

7. J'en arrive ainsi au mot de la fin. Bien trop de juristes ignorent encore l'existence du principe de standstill, ou en tout cas nient encore sa complexité, ce qui revient presque au même. En plus de l'instauration d'une procédure d'évaluation législative digne de ce nom et du développement d'indicateurs sociaux (31), le vrai défi consiste aujourd'hui à sortir le standstill du cercle d'initiés qui en maîtrisent les subtilités et à convaincre ses utilisateurs que, loin de la baguette magique, le standstill est une norme dont le maniement requiert rigueur et précision.

ISABELLE HACHEZ

(29) Voy. notre étude précitée, p. 388 à 404.

(30) Texte à paraître dans *Les sources du droit revisitées. Normativités concurrentes*, vol. III, Louvain-la-Neuve, Anthemis, Bruxelles, F.U.S.L.

(31) Voy. notre étude précitée, p. 629 à 641.