



"La Cour d'arbitrage - Chronique de jurisprudence 2004"

Delpérée, Francis ; Bombois, Thomas ; Moline, Françoise ; Renauld, Bernadette

ABSTRACT

SOMMAIRE : I. Le contentieux constitutionnel / A. La naissance du litige / 1. Les normes / a) Les normes de référence / b) Les normes contrôlées / 2. Le recours en annulation / a) L'intérêt pour agir / b) La capacité et la qualité pour agir / c) Les délais pour agir / 3. La question préjudicielle / B. Le développement du litige / 1. Le dénouement rapide du litige / 2. Les interventions en cours de litige / a) La procédure en annulation et en suspension / b) La procédure préjudicielle / 3. Les incidents en cours de litige / 4. Le règlement provisoire du litige. La suspension / a) La recevabilité de la demande de suspension / b) Les conditions de la suspension / C. Le règlement du litige / 1. Le dispositif de l'arrêt / 2. Les techniques d'arrêt / 3. Les effets de l'arrêt / II. Le contentieux des droits et libertés / A. Les principes généraux / 1. L'égalité et la liberté en matière d'enseignement / 2. L'égalité et la non-discrimination / 3 Le droit à la vie / 4. La liberté d'expression / 5. Le droit à la vie privée / 6. Le droit de propriété / 7. Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine/ 8. Le droit à la consultation des documents administratifs / 9. Le droit à un procès équitable et les garanties juridictionnelles / B. L'intervention de la Cour dans les différentes branches du droit au contentieux des droits et libertés / 1. Droit social / 2. Droit pénal et procédure pénale / 3. Droit judiciaire / 4. Droit civil / 5. Droit public et administratif / 6. Droit des étrangers / 7. Droit fiscal / 8. ...

CITE THIS VERSION

Delpérée, Francis ; Bombois, Thomas ; Moline, Françoise ; Renauld, Bernadette. *La Cour d'arbitrage - Chronique de jurisprudence 2004*. In: *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, , no. 2, p. 177-255 (2005) <http://hdl.handle.net/2078.1/92988>

Le dépôt institutionnel DIAL est destiné au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques émanant des membres de l'UCLouvain. Toute utilisation de ce document à des fins lucratives ou commerciales est strictement interdite. L'utilisateur s'engage à respecter les droits d'auteur liés à ce document, principalement le droit à l'intégrité de l'œuvre et le droit à la paternité. La politique complète de copyright est disponible sur la page [Copyright policy](#)

DIAL is an institutional repository for the deposit and dissemination of scientific documents from UCLouvain members. Usage of this document for profit or commercial purposes is strictly prohibited. User agrees to respect copyright about this document, mainly text integrity and source mention. Full content of copyright policy is available at [Copyright policy](#)

CHRONIQUE NATIONALE

LA COUR D'ARBITRAGE CHRONIQUE DE JURISPRUDENCE — 2004

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

THOMAS BOMBOIS

FRANÇOISE MOLIN

ET

BERNADETTE RENAULD

En 2004, la Cour d'arbitrage rend deux cent quatorze arrêts — nombre encore jamais atteint. Elle clôt ainsi définitivement deux cent nonante-huit affaires. Cent nonante-trois arrêts ont trait au contentieux des droits et libertés et vingt-quatre au contentieux de la répartition des compétences (1). Ces données statistiques illustrent l'idée selon laquelle le juge constitutionnel belge est, par priorité, juge du respect des droits fondamentaux. Il est, en second ordre, juge constitutionnel fédéral.

Durant cette même année, la Cour a été saisie de quatre cent une affaires, ramenées, après jonction, à cent quatre-vingt-neuf. Au 31 décembre 2004, le rôle comptait encore cent soixante-huit affaires (après jonction).

Francis DELPÉRÉE est sénateur et professeur à l'Université catholique de Louvain. Thomas BOMBOIS est assistant à l'Université catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage. Françoise MOLINE est juriste à la Cour d'arbitrage. Bernadette RENAULD est référendaire à la Cour d'arbitrage et maître de conférences aux Facultés universitaires catholiques de Mons.

(1) Un arrêt peut traiter de plusieurs contentieux.



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 mesure est souhaitable du point de vue de la cohérence de la réglementation (n° 99/2004 du 2 juin 2004), ni, de façon plus générale, de substituer son appréciation à celle du législateur.

La Cour d'arbitrage veille au respect par les différents législateurs des règles répartitrices de compétence. La Cour exerce également son contrôle au regard des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution. Dans le cadre de ce contrôle, elle tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues. La Cour précise, à cet égard, que « lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles précitées, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause » (2). Elle rappelle, par ailleurs, que « la violation d'un droit fondamental constitue *ipso facto* une violation du principe d'égalité et de non-discrimination » (3).

La Cour n'a pas pour mission de contrôler directement le respect par les législateurs d'autres règles de la Constitution, de règles de droit international ou européen (4), de principes (5) — tels la liberté de commerce et d'industrie, le principe de bonne administration, la règle dite du conflit d'intérêts ou le droit à une justice loyale —, à moins que ces règles ne se combinent avec les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination (n° 32/2004 du 10 mars 2004 et n° 91/2004 cité).

Encore faut-il que les parties fassent apparaître cette combinaison et tirent des arguments distincts de ceux qu'elles dégagent des articles 10 et 11 de la Constitution (6). Si les arguments se recoupent, la Cour les examine

(2) C.A., n° 136/2004 du 22 juillet 2004, n° 158/2004 et n° 162/2004 du 20 octobre 2004 et n° 202/2004 du 21 décembre 2004.

(3) C.A., n° 136/2004, n° 158/2004, n° 162/2004 et n° 202/2004 cités.

(4) C.A., n° 9/2004 du 21 janvier 2004, n° 69/2004 du 5 mai 2004 et n° 147/2004 du 15 septembre 2004.

(5) C.A., n° 69/2004 cité, n° 91/2004 du 19 mai 2004 et n° 147/2004 cité.

(6) C.A., n° 30/2004 du 3 mars 2004, n° 94/2004 du 26 mai 2004 et n° 163/2004 du 28 octobre 2004.



ensemble ou ajoute brièvement que la lecture combinée des articles 10 et 11 avec la disposition constitutionnelle ou conventionnelle ou avec le principe ne conduit pas à une autre conclusion (7).

Depuis la loi spéciale du 9 avril 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la Cour est compétente pour contrôler le respect du principe de légalité de l'impôt garanti par l'article 170 de la Constitution, sans qu'il soit besoin de le combiner avec le principe d'égalité contenu aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution (n° 195/2004 du 1^{er} décembre 2004).

La Cour n'admet pas toujours la combinaison avec les règles d'égalité et de non-discrimination. Les conditions du raisonnable et de la proportionnalité ne sont pas des normes qui se combinent avec les articles 10 et 11 de la Constitution, puisqu'elles sont déjà implicitement contenues dans ces dispositions (n° 88/2004 du 19 mai 2004). Des recommandations contenues dans un code de bonne conduite — en l'espèce, le Code de bonne conduite en matière électorale, établi par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) — ne sont pas des normes juridiques au regard desquelles elle peut exercer son contrôle (n° 103/2004 du 9 juin 2004). Le principe d'égalité et de non-discrimination contenu à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne diffère pas du principe d'égalité et de non-discrimination contenu aux articles 10 et 11 de la Constitution (n° 88/2004 cité).

La compétence de la Cour au contentieux des articles du titre II 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 ou sur leur processus d'élaboration. Elle ne peut donc contrôler si les formalités de négociation syndicale ont été accomplies avant l'adoption de la loi contestée (n° 18/2004 du 29 janvier 2004). Elle ne peut pas non plus statuer sur l'obligation de voter séparément chaque article de loi, ni sur le droit des membres du Parlement de diviser et d'amender chacun des articles de loi (n° 88/2004 cité).

Au contentieux de la répartition des compétences, il est demandé aux requérants d'alléguer la violation d'une règle répartitrice déterminée (n° 87/2004 du 19 mai 2004).

La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui violerait la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette violation méconnaît les règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les communautés et les régions ou si un législateur, en imposant à une autorité administrative de prendre une mesure qui ne relève pas de la compétence de celle-ci, prive ainsi une catégorie de personnes de

(7) C.A., n° 1/2004 et n° 4/2004 du 14 janvier 2004, n° 22/2004 du 4 février 2004, n° 47/2004 et n° 55/2004 du 24 mars 2004, n° 92/2004 du 19 mai 2004, n° 144/2004 du 22 juillet 2004.



l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue par la Constitution (n° 31/2004 du 3 mars 2004).

Il faut le souligner. L'examen de la conformité d'une norme aux règles répartitrices de compétence précède l'examen de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et avec les articles 170, 172 et 191 de la Constitution (8).

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. Il n'est toutefois pas requis que la norme qui est comparée, afin d'établir une différence de traitement, avec une des règles relevant de la compétence de la Cour soit elle-même une loi, un décret ou une ordonnance (n° 210/2004 du 21 décembre 2004). La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une contradiction entre deux dispositions législatives (n° 5/2004 du 14 janvier 2004). Il ne lui revient pas non plus de censurer l'abstention du législateur de faire disparaître, après un arrêt de suspension rendu par la Cour, une différence de traitement qui, selon les parties requérantes, serait la conséquence de cet arrêt (n° 22/2004 cité).

La Cour confirme sa compétence pour contrôler la constitutionnalité d'une norme portant assentiment à un traité. Elle rappelle que ce contrôle implique l'examen du contenu des dispositions du traité mais qu'il devra être exercé en tenant compte de ce qu'il ne s'agit pas d'un acte de souveraineté unilatéral mais d'une norme conventionnelle par laquelle la Belgique a pris un engagement de droit international à l'égard d'un autre Etat (n° 20/2004 du 4 février 2004).

La loi spéciale du 9 mars 2003 a toutefois retiré à la Cour la compétence de statuer, à titre préjudiciel, sur les lois par lesquelles un traité constituant de l'Union européenne ou la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou un Protocole additionnel à cette convention reçoit assentiment (9). La Cour souligne, à cet égard, que le législateur spécial ne s'est pas limité à redistribuer une compétence ou à modifier une procédure mais qu'il a voulu que « toute autre compétence en la matière [que le recours en annulation] d'une instance juridictionnelle quelconque [soit] désormais exclue » afin de garantir « la sûreté et la stabilité des relations internationales ». Cette volonté non équivoque du législateur spécial enlève à la Cour toute compétence pour répondre à la question préjudicielle même si celle-ci lui a été posée avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 9 mars 2003. La Cour relève, par ailleurs, qu'en

(8) C.A., n° 106/2004 du 16 juin 2004, n° 146/2004 du 15 septembre 2004 et n° 195/2004 cité.

(9) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 26, § 1^{er}.

supprimant sa compétence à l'égard des traités précités, afin « d'éviter que la confiance à l'égard des autres parties contractantes puisse être ébranlée à cause d'une décision ultérieure de la Cour », le législateur spécial a entendu faire prévaloir des principes de droit qui ne sont pas compatibles avec la règle, inscrite à l'article 3 du Code judiciaire, selon laquelle une juridiction valablement saisie d'une affaire ne s'en dessaisit pas même si une loi lui retire la compétence d'en connaître (n° 3/2004 du 14 janvier 2004).

Il ne revient pas à la Cour de contrôler des arrêtés ou d'autres actes administratifs (10), des contrats (n° 46/2004 du 24 mars 2004) ou l'application de la loi (n° 16/2004 cité et n° 42/2004 du 17 mars 2004), sauf si un arrêté est confirmé par une loi, un décret ou une ordonnance (n° 176/2004 du 3 novembre 2004) auquel cas le contrôle de la Cour s'étend au contenu de cet acte inclus dans la norme confirmative. Une loi d'habilitation n'échappe pas à son contrôle. La Cour précise, au besoin, que l'habilitation donnée au Roi ne Lui permet en aucune façon de déroger aux règles constitutionnelles et qu'en application de l'article 159 de la Constitution, il revient au juge de ne pas appliquer les mesures d'exécution qui ne seraient pas compatibles avec ces règles (n° 62/2004 cité).

La Cour peut associer dans son contrôle des dispositions législatives qui interviennent dans l'examen des normes qui lui sont soumises (11).

Etant interrogée sur une norme dans une interprétation déterminée, la Cour rappelle qu'elle n'a pas pour rôle de dire si cette interprétation est correcte mais d'examiner si la norme ainsi interprétée est compatible avec les règles constitutionnelles. Ce faisant, elle n'empiète pas sur les compétences des juridictions de l'ordre judiciaire (n° 64/2004 du 28 avril 2004).

La Cour a toujours interprété la notion de loi de manière large. Elle s'estime compétente pour examiner si une loi interprétative est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 193/2004 du 24 novembre 2004).

La Cour est incompétente pour se prononcer sur un choix que le Constituant a lui-même opéré. Elle ne peut donc apprécier une limitation de la liberté religieuse et de culte qui résulte d'une option que la Constitution a consacrée à l'article 21, alinéa 2 (n° 159/2004 du 20 octobre 2004). Il en va de même de l'absence d'exigence d'intérêt pour les « requérants institutionnels » lorsqu'ils introduisent un recours en annulation auprès de la Cour d'arbitrage, issue de l'article 142, alinéa 3, de la Constitution (n° 201/2004 du 15 décembre 2004).

(10) C.A., n° 16/2004 du 29 janvier 2004, n° 37/2004 du 10 mars 2004, n° 62/2004 du 31 mars 2004, n° 69/2004 cité et n° 178/2004 du 3 novembre 2004.

(11) C.A., n° 39/2004 du 17 mars 2004, n° 63/2004 du 28 avril 2004 et n° 176/2004 cité.



2. *Le recours en annulation*

En 2004, quatre-vingts arrêts sont rendus sur recours en annulation, septante sur recours de particuliers, personnes physiques, morales ou associations de fait, dix sur recours d'autorités exécutives ou législatives (12). Ces dix arrêts statuent sur des recours introduits par le Conseil des ministres (1), le Gouvernement flamand (6), le Gouvernement wallon (3), le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (1) et le collège de la Commission communautaire française (1).

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. En l'espèce, les requérants ne sont pas assistés d'un avocat et chacun d'eux a signé un document, joint à la requête, qui expose son intérêt à agir. La Cour estime que les nombreuses références à ces documents contenues dans la requête font apparaître que ces derniers doivent être considérés comme un ensemble faisant partie intégrante de la requête de sorte qu'il est satisfait à cette exigence (n° 87/2004 cité).

Le requérant doit joindre à sa requête une copie de la norme qui fait l'objet du recours. Cette condition est remplie dès lors que le requérant reprend littéralement dans sa requête le texte des dispositions attaquées, tel qu'il a été publié au *Moniteur belge*. En effet, le requérant désigne ainsi efficacement l'acte contre lequel le recours est dirigé en sorte que la partie défenderesse ne peut se tromper quant à l'objet du recours (n° 116/2004 du 30 juin 2004).

Lorsque la requérante est une société intercommunale dont le siège social est établi en région de langue allemande, et dont l'activité s'étend à des communes de cette région, ainsi qu'à des communes de la région de langue française, elle doit utiliser devant la Cour la langue qui est déterminée par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et ce, en vertu de l'article 62, alinéa 2, 6°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Toutefois, en l'absence d'exécution par le Roi de l'article 36, § 2, des lois coordonnées précitées, aucune disposition normative n'impose aux services visés par cette disposition l'utilisation d'une langue déterminée. Il ne peut dès lors être fait grief à la requérante d'avoir utilisé, dans les actes et déclarations qu'elle adresse à la Cour, la langue qui est celle de la région dans laquelle est établi son siège, à savoir l'allemand. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 36, § 1^{er}, des lois coordonnées, qui ne s'applique pas à la requérante, mais dont celle-ci a pu s'inspirer en l'absence d'exécution par le Roi du § 2 du même article, désigne, pour les affaires qui ne sont ni localisées, ni localisables dans une

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

région linguistique, la langue de la région dans laquelle le service a son siège. Or le recours ne concerne pas une affaire localisée ou localisable en région de langue française, puisque les dispositions attaquées sont susceptibles d'être appliquées dans les deux régions linguistiques. Il est, à cet égard, indifférent que les litiges actuellement en cours concernent uniquement des communes situées en région de langue française (n° 147/2004 cité).

La Cour détermine l'étendue du recours en fonction du contenu de la requête et de l'exposé des moyens (13). Le requérant 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 (14). Le fait que le Conseil des ministres ait formulé adéquatement sa défense fait apparaître qu'il est satisfait à ces exigences (n° 42/2004 cité). Si le moyen dénonce une discrimination, il doit à peine d'irrecevabilité, préciser quelles catégories de personnes sont comparées et en quoi la différence de traitement serait discriminatoire (15). La circonstance que des dispositions causeraient préjudice au requérant ne suffit pas à justifier que l'objet du recours soit étendu à celles-ci : elles ne sont d'ailleurs, en l'espèce, critiquées qu'en tant qu'elles diffèrent de celles qu'elles remplacent, ce qui ne peut être compris comme un moyen tiré des articles 10 et 11 de la Constitution (n° 30/2004 cité).

Un moyen n'est pas recevable en tant qu'il est dirigé contre des dispositions qui ne font pas l'objet du recours en annulation (16).

En cas de requête collective, la Cour se dispense parfois d'examiner la recevabilité de toutes les requêtes dès lors que l'une d'entre elles est recevable (n° 7/2004 du 21 janvier 2004 et n° 208/2004 cité). Lorsqu'une exception d'irrecevabilité concerne la portée de la norme en cause, l'examen de la recevabilité et celui du fond de l'affaire doivent s'opérer conjointement (17).

Dès lors qu'un moyen ne peut conduire à une appréciation différente ou à une plus ample annulation, il n'y a pas lieu de l'examiner (18).

(13) C.A., n° 21/2004 du 4 février 2004, n° 33/2004 du 10 mars 2004, n° 42/2004 et n° 47/2004 cités, n° 59/2004 du 31 mars 2004, n° 68/2004 du 5 mai 2004, n° 69/2004 et n° 94/2004 cités, n° 107/2004 du 16 juin 2004, n° 123/2004 du 7 juillet 2004, n° 129/2004 du 14 juillet 2004, n° 149/2004 du 15 septembre 2004, n° 182/2004 du 16 novembre 2004 et n° 195/2004 cité.

(14) C.A., n° 2/2004 du 14 janvier 2004, n° 21/2004 cité, n° 29/2004 du 3 mars 2004, n° 50/2004 du 24 mars 2004, n° 77/2004 du 5 mai 2004, n° 87/2004 et n° 147/2004 cités, n° 171/2004 du 28 octobre 2004, n° 181/2004 du 3 novembre 2004 et n° 208/2004 du 21 décembre 2004.

(15) C.A., n° 30/2004, n° 33/2004, n° 39/2004, n° 91/2004 et n° 159/2004 cités.

(16) C.A., n° 2/2004 cité; voy. aussi n° 29/2004 et n° 123/2004 cités.

(17) C.A., n° 67/2004 du 5 mai 2004; voy. aussi n° 26/2004 du 11 février 2004, n° 33/2004 et n° 47/2004 cités, n° 131/2004 du 14 juillet 2004, n° 147/2004, n° 158/2004, n° 159/2004 et n° 163/2004 cités.

(18) C.A., n° 115/2004 du 30 juin 2004, n° 123/2004 cité, n° 145/2004 du 15 septembre 2004, n° 154/2004 du 22 septembre 2004, n° 158/2004 cité, n° 174/2004 du 3 novembre 2004, n° 195/2004 cité.

Il résulte de l'article 142 de la Constitution qu'il y a deux catégories de requérants : les autorités que la loi désigne et les personnes justifiant d'un intérêt. La première catégorie comprend le Conseil des ministres, les gouvernements de communauté ou de région et les présidents d'assemblée législative, à la demande de deux tiers de leurs membres (19). Ces autorités n'ont pas à justifier d'un intérêt pour agir.

a) L'intérêt pour agir

L'intérêt est, pour le particulier, la clé d'accès au prétoire du juge constitutionnel. La jurisprudence de la Cour est à ce sujet bien établie. La loi spéciale sur la Cour d'arbitrage ne fait pas de distinction entre les requérants selon la nature des règles constitutionnelles dont ils invoquent la violation (n° 80/2004 du 12 mai 2004).

Le requérant doit faire état d'un intérêt à agir. Il doit établir et prouver le lien direct et individualisé qui existe entre lui et la norme contestée (20). Un effet purement hypothétique ne suffit pas (n° 42/2004 cité).

Il doit également 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 (21).

Lorsqu'une disposition législative privilégie une catégorie de citoyens, ceux par rapport à qui cette catégorie est privilégiée peuvent avoir un intérêt suffisamment direct à l'attaquer (n° 149/2004 cité).

L'intérêt au recours doit être et rester actuel. Le fait que la norme entreprise ait fait l'objet d'une modification législative ne prive pas le requérant de son intérêt à agir, lorsque celle-ci n'a pas d'incidence sur l'aspect contesté de la norme (22). Lorsqu'un recours est dirigé contre une disposition remplacée dans l'intervalle et qu'il n'apparaît pas que le requérant se soit trouvé dans une situation pouvant donner lieu à l'application de celle-ci dans la version antérieure à sa modification, ce requérant est actuellement sans intérêt à agir. Il ne perdra toutefois définitivement son intérêt au recours que si la disposition nouvelle n'est pas attaquée dans le délai légal ou si le recours qui serait dirigé contre celle-ci était rejeté par la Cour.

(19) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 2.

(20) C.A., n° 112/2004 du 23 juin 2004, n° 123/2004 cité, n° 137/2004 du 22 juillet 2004 et n° 163/2004 cité.

(21) C.A., n° 5/2004 et n° 47/2004 cités, n° 157/2004 du 6 octobre 2004 et n° 202/2004 cité.

(22) C.A., n° 33/2004 cité; voy. n° 195/2004 cité.



La Cour rend alors un arrêt de radiation conditionnelle (n° 87/2004 et n° 195/2004 cités) (23).

La circonstance qu'une partie n'aurait pas antérieurement demandé l'annulation de normes qui sont modifiées ou mises en œuvre par les dispositions qu'elle attaque n'est pas de nature à la priver de son intérêt. Même si les dispositions nouvelles correspondent, fût-ce en partie, aux dispositions anciennes, elles résultent d'une nouvelle appréciation, par le législateur, de la situation qu'elles régissent et peuvent être de nature à affecter la situation du requérant (n° 196/2004 du 8 décembre 2004).

Le requérant doit encore prouver que la norme a une incidence défavorable sur sa situation (n° 163/2004 cité). Il ne suffit pas que la norme attaquée lui soit applicable, il faut encore qu'elle risque de lui causer un dommage. Toutefois, la Cour se montre plus souple dans l'admission du recours qu'un particulier introduit sur la base de droits fondamentaux. Ainsi la Cour souligne que le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative et que, dès lors, tout électeur ou tout candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature (n° 96/2004 du 26 mai 2004 et n° 103/2004 cité). De la même façon, la publication étant une condition essentielle de la force obligatoire des textes officiels, la faculté pour chaque personne d'en prendre connaissance en tout temps est un droit inhérent à l'Etat de droit puisque c'est cette connaissance qui permettra à chacun de s'y conformer. Il s'ensuit que toute personne, fût-elle une personne morale, dispose d'un intérêt à contester les dispositions d'une loi qui modifie le mode de publication de textes susceptibles d'affecter sa situation (n° 106/2004 cité).

La loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme interdit que soient pratiquées des discriminations fondées sur certains motifs, impose aux personnes, dans leurs rapports mutuels, des obligations dont le non-respect peut être sanctionné civilement et pénalement, établit des motifs d'alourdissement des peines pour certains délits de droit commun et prévoit des procédures particulières pour imposer le respect de la loi. La Cour estime que les parties requérantes peuvent être affectées directement et défavorablement par l'application d'une telle loi, qu'elles combattent en ce qu'elle porterait atteinte à des libertés et droits fondamentaux. Elle précise que ni le fait que la loi ne leur ait pas été appliquée, ni la circonstance qu'elles pourraient elles-mêmes

(23) Dans l'arrêt n° 171/2004 cité, la Cour dispose qu'« eu égard au rejet de l'actuel recours, le recours en annulation dirigé contre l'article 2 du décret de la Région flamande du 19 juillet 2002 [modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et [le] décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996] (affaire n° 2694) sera, conformément au dispositif de l'arrêt n° 87/2004, rayé du rôle ».



invoquer cette application si elles venaient à être victimes du comportement que la loi sanctionne n'enlèvent rien à leur intérêt. Elle ajoute que l'applicabilité de la loi à un nombre indéterminé de personnes n'entraîne pas, eu égard à la nature des obligations et des sanctions — y compris pénales — qu'elle contient et à l'incompatibilité alléguée de celles-ci avec des libertés et droits fondamentaux, qu'il faille qualifier les recours d'action populaire (n° 157/2004 cité).

La Cour vérifie si l'annulation placera les requérants dans une situation plus favorable (n° 7/2004, n° 33/2004 et n° 171/2004 cités). Le fait qu'une annulation aurait pour effet d'aggraver la situation des requérants ne change rien à leur intérêt dès lors que, par cette annulation, ils recouvreraient une chance de voir leur situation réglée plus favorablement par le législateur (n° 59/2004 cité).

Les personnes morales de droit public ne sont pas dispensées d'établir leur intérêt à agir (n° 196/2004 cité). La Cour n'aperçoit pas en quoi des dispositions qui, dans le but de protéger l'intérêt général, déterminent les organes chargés du contrôle qu'elles prévoient et la manière de désigner les personnes constituant ces organes, pourraient affecter directement et défavorablement un organisme chargé d'une mission de service public. Si le contrôle critiqué par la partie requérante, à savoir le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, peut être une source d'inconfort pour l'entité qui le subit, il est de nature à protéger les intérêts qui lui sont confiés et non à leur nuire (n° 196/2004 cité).

En vertu du principe de spécialité, un organisme qui a été chargé par un législateur de participer à la gestion d'un service public ne peut justifier de l'intérêt requis que si les mesures attaquées par lui ont une répercussion directe et défavorable sur l'exercice des activités de service public qui lui ont été confiées (n° 196/2004 cité).

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

L'intérêt personnel peut être celui de propriétaires (24), d'électeurs (25), de candidats à des élections (26), de titulaire d'un droit de chasse (27), de testateur (28), d'étudiants (29), d'orphelins de prisonniers politiques de la seconde guerre mondiale (30), de réfractaire de la guerre 1940-1945 (31), de

(24) C.A., n° 26/2004, n° 87/2004 et n° 147/2004 cités.

(25) C.A., n° 96/2004 et n° 103/2004 cités.

(26) C.A., n° 96/2004 et n° 103/2004 cités.

(27) C.A., n° 31/2004 cité.

(28) C.A., n° 66/2004 du 28 avril 2004.

(29) C.A., n° 107/2004 cité.

(30) C.A., n° 149/2004 cité.

(31) C.A., n° 149/2004 cité.



titulaire d'un permis de conduire (32), de titulaire d'un droit d'usage (33), de parent (34), de personnes mariées ou célibataires (35), de membres d'une confession religieuse (36).

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 enseignants (37), aspirant agent de police (38), greffier (39), avocat (40), curateurs (41), liquidateur (42), magistrats (43).

Plusieurs arrêts ont trait à l'intérêt à agir des *personnes morales*. Il peut s'agir d'une association sans but lucratif (44) — 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, qu'elle indique dans sa requête en quoi son objet social est susceptible d'être affecté par la norme entreprise, qu'il n'apparaisse pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi. Il peut également s'agir d'une société commerciale (45), d'une union professionnelle reconnue (46) — qui a qualité à agir contre des dispositions susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts collectifs de ses membres —, d'une province (47).

Une organisation syndicale représentative justifie de l'intérêt requis à demander l'annulation d'un décret qui modifie les conditions auxquelles les organisations syndicales sont jugées représentatives, même si cette modification ne présente d'autre inconvénient pour elle que de conduire à admettre la représentativité d'organisations rivales (n° 94/2004 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 (n° 193/2004

(32) C.A., n° 154/2004 et n° 182/2004 cités.

(33) C.A., n° 147/2004 cité.

(34) C.A., n° 158/2004 cité.

(35) C.A., n° 159/2004 cité.

(36) C.A., n° 159/2004 cité.

(37) C.A., n° 7/2004 cité.

(38) C.A., n° 42/2004 cité.

(39) C.A., n° 39/2004 cité.

(40) C.A., n° 47/2004 cité.

(41) C.A., n° 91/2004 cité.

(42) C.A., n° 110/2004 du 23 juin 2004.

(43) C.A., n° 116/2004 cité. Dans l'arrêt n° 208/2004 cité, c'est en tant que magistrats, titulaires du certificat de connaissance linguistique que les requérants agissent devant la Cour.

(44) C.A., n° 4/2004, n° 5/2004, n° 31/2004, n° 39/2004 et n° 47/2004 cités, n° 49/2004 du 24 mars 2004, n° 67/2004, n° 80/2004, n° 106/2004, n° 123/2004, n° 149/2004, n° 158/2004 et n° 202/2004 cités.

(45) C.A., n° 33/2004, n° 59/2004 et n° 80/2004 cités, n° 109/2004 du 23 juin 2004, n° 110/2004 cité, n° 113/2004 du 23 juin 2004, n° 163/2004, n° 193/2004 et n° 195/2004 cités.

(46) C.A., n° 112/2004 cité.

(47) C.A., n° 173/2004 du 3 novembre 2004.



cité). 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 décision d'intenter ou de poursuivre le recours ou d'intervenir et, lorsque leurs statuts doivent faire l'objet d'une publication aux annexes du *Moniteur belge*, une copie de cette publication (48). La partie qui ne donne pas suite à une demande faite par les services du greffe voit son recours rejeté (n° 116/2004 cité).

Il faut encore que les pièces produites fassent apparaître que la décision d'introduire un recours émane de l'organe compétent, valablement composé (n° 67/2004 cité). Le conseil d'administration est l'organe compétent pour représenter une asbl, conformément à l'article 13 de la loi relative aux associations sans but lucratif (n° 5/2004 cité).

Ne porte pas atteinte à la validité du recours introduit par une asbl le fait que son conseil d'administration ait d'abord soumis à l'assemblée générale la décision d'introduire un recours et qu'il ait, après approbation à l'unanimité de cette proposition par l'assemblée générale, dont font également partie tous les membres du conseil d'administration, pris acte de cette décision et désigné un avocat, dès lors qu'il apparaît également que le conseil d'administration a pris la décision conformément aux statuts (n° 158/2004 cité).

Les associations sans but lucratif doivent prouver qu'elles remplissent les conditions fixées par la loi du 27 juin 1921 (n° 5/2004 cité). Il faut que les statuts ainsi que l'identité des membres et des administrateurs aient été publiés aux annexes du *Moniteur belge* et que la liste des membres ait été déposée au greffe du tribunal de première instance (n° 67/2004 cité).

Un requérant qui invoque sa qualité de secrétaire général ou de représentant 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 (n° 96/2004 et n° 157/2004 cités). Il en va de même d'un requérant qui invoque sa qualité de représentant d'une organisation syndicale, celle-ci étant également une association de fait (n° 94/2004 cité).

Les autorités législatives et exécutives qui sont directement habilitées par la loi spéciale à agir devant la Cour et ne doivent pas justifier d'un intérêt doivent également pouvoir justifier de leur capacité et de leur qualité pour agir. Pour satisfaire aux exigences de la loi spéciale, la partie requérante doit joindre à sa requête une copie certifiée conforme de la délibération par laquelle elle a décidé d'intenter le recours (49). N'y satisfait pas un

(48) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 7. Cette preuve est souvent jointe à la requête en annulation. Voy. C.A., n° 5/2004, n° 195/2004 et n° 202/2004 cités.

(49) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 7, al 2.

recours introduit à la suite de la seule décision d'un ministre bruxellois, en l'absence d'une délibération du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale préalable à l'introduction du recours (n° 194/2004 du 24 novembre 2004). Une décision de confirmation ultérieure, adoptée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale après que le greffier eut notifié les conclusions des juges-rapporteurs, ne peut davantage pallier cette lacune (n° 194/2004 cité). Par ailleurs l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 janvier 1990 portant délégation de compétences relative aux procédures devant les juridictions et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement ne contiennent pas de délégation de pouvoirs permettant à un ministre de décider seul d'introduire un recours devant la Cour d'arbitrage (n° 194/2004 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* (50). La Cour applique strictement cette règle (51).

En principe, lorsqu'un législateur reprend dans une législation nouvelle une disposition ancienne, il manifeste en la reproduisant sa volonté de légiférer et rien ne fait obstacle à ce qu'un recours en annulation soit introduit contre la loi nouvelle (n° 73/2004 du 5 mai 2004 et n° 116/2004 cité).

3. La question préjudicielle

En 2004, la Cour rend cent vingt-six arrêts sur question préjudicielle. Les questions définitivement tranchées ont été posées par la Cour de cassation (4), le Conseil d'Etat (13), des Cours d'appel (29), des Cours du travail (8), des tribunaux (69), des juges de paix (2) et des juridictions administratives (3) (52).

(50) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 3, § 1^{er}. Le délai pour agir est rouvert dans certains cas : voy. l'art. 4 de la loi et C.A., n° 28/2004 du 11 février 2004.

(51) C.A., n° 69/2004 et n° 171/2004 cités et n° 180/2004 du 3 novembre 2004. Ne change rien à l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours « la circonstance que les parties requérantes affirment n'avoir intérêt à l'annulation des dispositions entreprises que depuis [leur] entrée en vigueur » (n° 69/2004 cité). Il en va de même du fait que le requérant ait déjà adressé antérieurement une « requête » à la Cour, dès lors que « le greffier de la Cour a informé le requérant qu'en raison du non-respect de certaines formalités essentielles, le document introduit ne pouvait être considéré comme un recours en annulation » (n° 180/2004 cité).

(52) 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.



Au contentieux préjudiciel, la Cour est compétente pour statuer sur la violation par une norme législative des dispositions constitutionnelles qui lui ont été confiées.

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. C'est donc le juge *a quo* qui détermine en règle la norme applicable au litige dont il est saisi (53). Toutefois, lorsqu'elle est confrontée à des dispositions manifestement inapplicables au litige pendant devant le juge *a quo*, la Cour n'a pas à examiner la constitutionnalité de pareilles dispositions (n° 36/2004 cité).

C'est en principe également au juge *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à cette question est utile à la solution du litige qu'il doit trancher (54). Ce n'est que lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse. Il suffit qu'un juge ait des doutes sur la constitutionnalité de dispositions pénales qu'il doit appliquer pour qu'une question préjudicielle qui vise à écarter ces doutes ne puisse pas être considérée comme manifestement dénuée de pertinence pour la solution du litige (n° 136/2004 cité). Par ailleurs, dans la mesure où le juge *a quo* doit tenir compte des intérêts de toutes les parties en cause ainsi que de l'intérêt général, la pertinence de la question ne saurait dépendre de l'avantage éventuel qu'en retirerait une des parties (n° 136/2004 cité).

Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu de la question posée (55). Dès lors que la formulation de la disposition en cause aussi bien que les travaux préparatoires qui s'y rapportent font apparaître de façon non équivoque le sens de celle-ci, il n'y a pas lieu d'accéder à la demande des parties défenderesses dans l'instance principale de contrôler la disposition dans une autre interprétation (n° 9/2004 cité).

La Cour limite son examen à la question de droit telle qu'elle ressort de la formulation de la question et aux dispositions mentionnées dans la question (56), mais elle n'hésite pas à limiter ou à 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'ori-

(53) C.A., n° 27/2004 du 11 février 2004, n° 36/2004 du 10 mars 2004, n° 57/2004 du 24 mars 2004, n° 133/2004 du 22 juillet 2004 et n° 189/2004 du 24 novembre 2004.

(54) C.A., n° 32/2004 et n° 136/2004 cités et n° 190/2004 du 24 novembre 2004.

(55) C.A., n° 9/2004, n° 36/2004 et n° 176/2004 cités, n° 177/2004 du 3 novembre 2004, n° 178/2004 et n° 189/2004 cités.

(56) C.A., n° 9/2004 cité, n° 35/2004 et n° 38/2004 du 10 mars 2004, n° 40/2004 et n° 41/2004 du 17 mars 2004, n° 175/2004 du 3 novembre 2004 et n° 199/2004 du 8 décembre 2004.



gine du litige (57). Dès lors que l'objet de la question apparaît à suffisance du libellé de la question, il n'y a pas lieu de reformuler la question préjudicielle (n° 48/2004 du 24 mars 2004). Il peut aussi arriver que la Cour nuance la question préjudicielle ou envisage différemment la différence de traitement qui est le point de départ de l'analyse de constitutionnalité au contentieux de l'égalité et de la non-discrimination, lorsque la question donne une lecture erronée de la disposition en cause (58). Elle refuse par contre en principe d'étendre son contrôle à d'autres dispositions au sujet desquelles le juge *a quo* ne l'a pas interrogée (n° 16/2004 cité). Toutefois, la Cour peut, pour répondre à la question préjudicielle, inclure dans son examen d'autres dispositions (n° 176/2004 cité).

Lorsqu'il est proposé de contrôler une norme législative qui ne concerne pas la situation visée par la question préjudicielle, la Cour estime qu'il ne lui incombe pas de vérifier la constitutionnalité de cette disposition (59).

Lorsque l'examen d'une exception suppose que soient déterminées la nature du droit dont se prévaut la demanderesse devant le juge *a quo* et la portée des dispositions en cause, cette exception est indissociable du fond et ne peut être examinée séparément (n° 207/2004 du 21 décembre 2004).

Il peut arriver que la Cour opte, comme par le passé, pour la voie originale du dialogue de juge à juge. Constatant que la norme soumise à son contrôle a été modifiée et que cette modification est applicable aux requêtes pendantes devant le juge *a quo*, la Cour renvoie la cause tout en invitant le juge *a quo* à examiner si la réponse à la question est encore utile (60). De la même façon, estimant que la question préjudicielle qui lui est posée n'est en soi pas claire, la Cour la renvoie au juge *a quo* afin qu'il puisse la reformuler dans le sens voulu par lui (n° 177/2004 cité).

La circonstance qu'une disposition qui fait l'objet d'une question préjudicielle s'applique à d'autres hypothèses que celle qui est soumise au juge *a quo* n'est pas de nature à écarter la compétence de la Cour (n° 207/2004 cité).

(57) C.A., n° 9/2004, n° 36/2004 et n° 41/2004 cités, n° 58/2004 du 31 mars 2004, n° 63/2004 cité, n° 76/2004 du 5 mai 2004, n° 90/2004 du 19 mai 2004, n° 92/2004 cité, n° 102/2004 du 9 juin 2004, n° 105/2004 du 16 juin 2004, n° 118/2004 du 30 juin 2004, n° 135/2004 et n° 138/2004 du 22 juillet 2004, n° 186/2004 du 16 novembre 2004, n° 189/2004 cité, n° 200/2004 du 15 décembre 2004, n° 201/2004 cité et n° 214/2004 du 21 décembre 2004. Voy. aussi n° 179/2004 du 3 novembre 2004.

(58) C.A., n° 43/2004 du 17 mars 2004, n° 100/2004 du 2 juin 2004 et n° 125/2004 du 7 juillet 2004.

(59) C.A., n° 62/2004 cité; voy. aussi n° 192/2004 du 24 novembre 2004.

(60) C.A., n° 138/2004 cité; voy. aussi n° 126/2004 du 7 juillet 2004. Dans cet arrêt, la question visait « à comparer la situation de partenaires de sexe différent cohabitant légalement et celle de partenaires de même sexe cohabitant légalement ». La Cour relève que, « dès lors que les intéressées se sont entre-temps mariées, la réponse à la question telle qu'elle est posée par le juge *a quo* n'est plus utile pour le traitement de l'affaire au fond » et qu'« il appartient au juge *a quo* de décider s'il doit poser une nouvelle question préjudicielle ». Elle renvoie par conséquent la question au juge *a quo*.

La Cour n'accepte pas de décliner sa compétence au motif que le juge qui lui pose la question préjudicielle a déjà lui-même examiné si la loi est compatible avec des dispositions internationales puisque l'objet du contrôle exercé par ce juge et par la Cour est différent (n° 32/2004 cité).

Au contentieux de l'égalité, la Cour demande au juge de préciser quelle catégorie de personnes peut être comparée de manière pertinente avec la catégorie qui serait victime d'une discrimination éventuelle. A défaut de cette précision, la Cour n'est pas en mesure d'examiner si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés (n° 11/2004 du 21 janvier 2004). 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 (61).

Est irrecevable une question préjudicielle dont le libellé n'indique en rien en quoi consiste la différence de traitement que le juge *a quo* soumet à la Cour dès lors que la motivation de l'arrêt n'indique pas sans équivoque de quelle manière il pourrait être suppléé à cette carence (n° 11/2004 cité).

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 compatibilité de la norme ainsi interprétée avec les règles de référence (62). 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 (63).

Toutefois, la Cour ne peut, en vertu de l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, avoir égard à l'interprétation qui lui est soumise lorsque celle-ci est incompatible avec ce qu'elle a jugé dans un arrêt portant rejet d'un recours en annulation (64).

Lorsque la Constitution ne permet pas que la disposition litigieuse soit interprétée comme il est indiqué dans la question préjudicielle, la Cour considère que celle-ci est sans objet et n'appelle pas de réponse (n° 166/2004 du 28 octobre 2004).

B. — *Le développement du litige*

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

(61) C.A., n° 43/2004 cité, n° 82/2004 du 12 mai 2004 et n° 93/2004 du 26 mai 2004.

(62) C.A., n° 13/2004 du 21 janvier 2004, n° 17/2004 du 29 janvier 2004, n° 27/2004 cité, n° 34/2004 du 10 mars 2004, n° 36/2004 cité, n° 54/2004 du 24 mars 2004, n° 64/2004 cité, n° 71/2004 du 5 mai 2004, n° 78/2004, n° 84/2004 et n° 85/2004 du 12 mai 2004, n° 89/2004 du 19 mai 2004, n° 93/2004 cité, n° 95/2004 du 26 mai 2004, n° 98/2004 du 2 juin 2004, n° 105/2004 cité, n° 124/2004 du 7 juillet 2004, n° 134/2004 et n° 140/2004 du 22 juillet 2004, n° 152/2004 du 15 septembre 2004, n° 191/2004 du 24 novembre 2004, n° 201/2004 et n° 207/2004 cités.

(63) C.A., n° 17/2004, n° 27/2004, n° 54/2004, n° 64/2004, n° 95/2004, n° 124/2004 et n° 140/2004 cités.

(64) C.A., n° 203/2004, n° 204/2004 et 205/2004 du 21 décembre 2004.

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 de son recours. La Cour décrète alors le désistement, s'il y a lieu après avoir constaté que rien ne s'y oppose (65).

Une modification législative peut interférer dans une procédure en annulation. Lorsqu'un recours est dirigé contre des dispositions remplacées dans l'intervalle, le requérant n'a intérêt au recours qu'en cas d'annulation de la nouvelle disposition. Dans l'hypothèse où celle-ci fait l'objet d'un recours en annulation, la Cour décide que le recours initial sera rayé du rôle si le recours introduit contre la nouvelle disposition est rejeté (66). N'a plus d'objet le recours en annulation portant sur des dispositions législatives qui ont été abrogées par d'autres dispositions dès lors que ces dernières dispositions n'ont pas été annulées par la Cour (n° 121/2004 du 7 juillet 2004).

Un arrêt de la Cour d'arbitrage peut aussi avoir des effets sur des procédures en cours. N'a plus d'objet un recours en annulation portant sur une disposition annulée dans l'intervalle (n° 110/2004 cité et n° 111/2004 du 23 juin 2004). Une question préjudicielle portant sur une norme annulée, après que la question a été posée, n'appelle pas de réponse (n° 169/2004 du 28 octobre 2004).

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, six recours en annulation (67), deux demandes de suspension (n° 142/2004 et n° 143/2004 du 22 juillet 2004) ainsi que trois questions préjudicielles (n° 62/2004, n° 177/2004 et n° 178/2004 cités) pour incompétence manifeste ou irrecevabilité manifeste. Elle rend aussi, en chambre de sept membres, quinze arrêts de réponse immédiate, quatorze sur question préjudicielle (68), un sur recours en annulation (n° 28/2004 cité).

2. *Les interventions en cours de litige*

Toute intervention devant la Cour postule le dépôt d'un mémoire. Seuls les mémoires expressément prévus par la loi sont recevables. Des règles précises rythment la procédure : elles sont fixées par la loi spéciale du 6 janvier

(65) C.A., n° 97/2004 du 26 mai 2004 et n° 108/2004 du 16 juin 2004.

(66) C.A., n° 87/2004 et n° 195/2004 cités; voy. aussi n° 171/2004 cité.

(67) C.A., n° 18/2004, n° 77/2004, n° 171/2004, n° 180/2004, n° 181/2004 et n° 194/2004 cités.

(68) C.A., n° 27/2004 cité, n° 56/2004 du 24 mars 2004, n° 57/2004 cité, n° 86/2004 du 12 mai 2004, n° 102/2004 cité, n° 127/2004 et n° 128/2004 du 7 juillet 2004, n° 141/2004 du 22 juillet 2004, n° 144/2004 cité, n° 153/2004 du 15 septembre 2004, n° 161/2004 du 20 octobre 2004, n° 169/2004 cité, n° 170/2004 du 28 octobre 2004 et n° 179/2004 cité.



1989. Comme toute pièce de procédure, le mémoire doit être envoyé par pli recommandé à la poste, dans les délais prescrits.

La Cour vérifie si l'intervenant a la capacité et la qualité pour intervenir (n° 202/2004 cité).

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 (69). 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. Seul ce mémoire peut contenir des moyens nouveaux. Une telle intervention ne peut cependant ni modifier ni étendre la portée du recours.

Peuvent, par ailleurs, intervenir les personnes qui justifient d'un intérêt (n° 109/2004 et n° 202/2004 cités) et qui adressent à la Cour leurs observations dans un mémoire introduit dans le délai prescrit. Ce mémoire ne peut contenir de nouveaux moyens (n° 20/2004 cité).

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 (70). La Cour n'admet en général pas d'autres formes d'intervention volontaire. Elle a toutefois jugé recevable une demande d'intervention émanant d'un requérant devant la juridiction *a quo* dans une procédure analogue à celle qui a donné lieu à la décision de renvoi, et qui lui avait demandé de poser à la Cour une question préjudicielle portant sur le même problème (n° 13/2004 cité).

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 (71).

(69) Concernant la langue à utiliser pour la rédaction de ce mémoire, voy. C.A., n° 96/2004 cité.

(70) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 85 et 87, § 1^{er}.

(71) C.A., n° 130/2004 du 14 juillet 2004 et n° 195/2004 cité.



Réunie en séance plénière, elle 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 (72). La jonction des causes est une mesure prise par la Cour en fonction des nécessités d'une bonne administration de la justice. Lorsqu'elle décide une jonction, les juges-rapporteurs désignés pour l'affaire introduite en premier lieu sont rapporteurs pour toutes les affaires jointes (73).

4. *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 (74). Elle impose dès lors les mêmes exigences (voy. *supra*).

Saisie d'une demande de suspension, la Cour procède, comme elle en a l'habitude, à un examen provisoire de la recevabilité du recours avant de vérifier si les conditions de la suspension sont réunies (n° 96/2004, n° 103/2004 et n° 193/2004 cités).

La demande de suspension d'une norme n'est recevable qu'à condition d'être introduite dans les trois mois de sa publication (75). La Cour applique strictement cette règle (76).

Les arrêts décidant la suspension d'une norme sont rares. En 2004, la Cour rend deux arrêts de suspension (77). Les six autres arrêts sont des arrêts de rejet. Deux l'ont été à la suite d'une procédure préliminaire, pour irrecevabilité manifeste de la demande de suspension (78). Quatre arrêts rejettent la demande de suspension parce que les conditions pour suspendre ne sont pas réunies (79).

b) *Les conditions de la suspension*

Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour peut décider une suspension si des moyens sérieux sont invoqués et si l'exé-

(72) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 100. Voy. C.A., n° 19/2004 du 29 janvier 2004.

(73) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 100, al. 3.

(74) C.A., n° 96/2004, n° 103/2004 et n° 162/2004 cités et n° 187/2004 du 16 novembre 2004.

(75) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 21, al. 2.

(76) C.A., n° 142/2004 et n° 143/2004 cités.

(77) C.A., n° 162/2004 et n° 193/2004 cités.

(78) C.A., n° 142/2004 et n° 143/2004 cités.

(79) C.A., n° 96/2004 et n° 103/2004 cités, n° 172/2004 du 28 octobre 2004 et n° 187/2004 cité.



cution immédiate de la norme faisant l'objet du recours risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable (80).

Elle peut suspendre une norme législative dans une deuxième hypothèse : un recours est exercé contre une norme identique ou similaire à une norme annulée et adoptée par le même législateur (81).

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 2004, deux arrêts de rejet concluent à l'absence de préjudice grave difficilement réparable (n^o 172/2004 et n^o 187/2004 cités), un à l'absence de moyens sérieux (n^o 103/2004 cité), et un à l'absence de moyens sérieux, d'une part, et à la non-réalisation des conditions prévues par l'article 20, 2^o, d'autre part (n^o 96/2004 cité).

Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé. Il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé. Il doit revêtir une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure (n^o 193/2004 cité). La Cour procède à un examen provisoire mais approfondi du moyen, qui l'amène à aborder le fond de l'affaire (82). Dès lors que d'autres griefs fondant le recours ne peuvent conduire à une suspension plus ample, la Cour n'examine pas leur caractère sérieux (n^o 162/2004 cité).

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 (n^o 172/2004 et n^o 187/2004 cités).

Une suspension par la Cour doit permettre d'éviter qu'un préjudice grave résulte pour les requérants de l'application immédiate de la norme entre-

(80) La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés a par ailleurs assoupli les conditions de suspension en matière de protection des minorités linguistiques en créant au profit du demandeur une présomption légale de préjudice grave difficilement réparable. Autrement dit, il suffit au requérant en suspension de démontrer que les moyens qu'il invoque contre une norme qui affecterait l'une des garanties visées aux articles 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 et 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989, sont sérieux, pour qu'il puisse en obtenir la suspension (Loi spéciale du 8 août 1980, art. 16*ter* et Loi spéciale du 12 janvier 1989, art. 5*ter*).

(81) Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 20, 2^o. Voy. C.A., n^o 96/2004 cité.

(82) C.A., n^o 96/2004, n^o 103/2004, n^o 162/2004 et n^o 193/2004 cités.

prise, préjudice qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation éventuelle (83).

Le préjudice doit donc être difficilement réparable (n° 187/2004 cité). Ceci conduit la Cour à rejeter un préjudice moral qui n'est pas en principe difficilement réparable puisqu'il peut disparaître par une annulation éventuelle de la disposition attaquée (n° 187/2004 cité).

En cas d'annulation de la norme entreprise, un nouveau délai s'ouvre, conformément à l'article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, pour attaquer les actes administratifs qui seraient fondés sur la norme annulée. En l'espèce, la partie requérante pourrait donc demander au Conseil d'Etat d'annuler les nominations intervenues qui lui causent préjudice, de sorte que si elles étaient annulées, elle se retrouverait sur pied d'égalité avec les nouveaux concurrents pour postuler aux fonctions qui seront à nouveau vacantes, dans des conditions de nomination qui devraient respecter l'arrêt d'annulation prononcé par la Cour. Un tel préjudice n'est par conséquent pas difficilement réparable (n° 187/2004 cité).

Le préjudice doit encore trouver sa source dans la norme entreprise (n° 187/2004 cité).

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

En l'espèce, est demandée la suspension d'une disposition qui prévoit la publication, sur un site web que le gouvernement crée à cet effet, des suspensions disciplinaires des sportifs majeurs pour la durée de celles-ci (n° 162/2004 cité). Après avoir souligné que la protection de données personnelles est d'une importance fondamentale pour la jouissance du droit à la protection de la vie privée, la Cour relève que la disposition entreprise, qui semble impliquer la violation de ce droit, risque de causer au requérant, dans l'attente du traitement du fond de l'affaire, un préjudice grave difficilement réparable, dès lors que les données personnelles en question sont accessibles à chacun et peuvent être utilisées en permanence à d'autres fins, de sorte que le nom et la réputation du requérant peuvent subir un dommage irréparable (n° 162/2004 cité).

Dans une autre affaire, les requérants font valoir, à l'appui de leur préjudice, que le juge civil devant lequel elles ont intenté une action doit en principe appliquer la disposition interprétative entreprise et qu'il déclarera vraisemblablement leur action non fondée. Ils perdraient de ce fait un degré de juridiction. Après avoir rappelé qu'elle est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur les questions relatives à la violation par une norme législative, entre autres, des articles 10 et 11 de la Constitution et que lors-

(83) C.A., n° 162/2004, n° 172/2004, n° 187/2004 et n° 193/2004 cités.

qu'une telle question est soulevée devant une juridiction, celle-ci doit en principe lui demander de statuer sur cette question, la Cour relève que le retard qu'entraîne inévitablement une procédure préjudicielle fait naître, en l'espèce, une situation d'insécurité juridique qui, eu égard à l'intervention du législateur décrétoal dans des affaires pendantes et aux intérêts en cause, doit être considérée comme un préjudice grave qui ne sera pas réparé par un éventuel arrêt d'annulation (n° 193/2004 cité).

C. — *Le règlement du litige*

1. *Le dispositif de l'arrêt* (84)

En 2004, la Cour rend quatre-vingts arrêts sur recours en annulation. Quarante-et-un sont des arrêts de rejet quant au fond. Six arrêts constituent des rejets modalisés. Dix-huit emportent annulation partielle, onze annulation totale. Dans d'autres cas, la Cour déclare le recours totalement irrecevable (7) ou sans objet (1). Deux arrêts décrètent un désistement. Un arrêt de rejet ainsi qu'un arrêt d'annulation contiennent également un dispositif partiel de radiation conditionnelle (n° 87/2004 et n° 195/2004 cités).

Elle rend huit arrêts sur demande de suspension. Deux arrêts décident la suspension. Quatre arrêts la rejettent quant au fond, deux pour irrecevabilité.

La Cour rend enfin cent vingt-six arrêts sur question préjudicielle. Septante-et-un arrêts sont des constats de non-violation, dont un de non-violation sous réserve d'interprétation. Trente-neuf arrêts contiennent un constat de violation. Parmi ceux-ci, douze comportent un dispositif alternatif dans lequel la Cour relève à la fois une violation dans une interprétation et, dans une autre interprétation, qu'il n'y a pas de violation ou que la question n'appelle pas de réponse. Dans trois cas, la Cour se déclare incompétente pour répondre à la question. Deux arrêts concluent à l'irrecevabilité de la question. Huit arrêts déclarent que la question n'appelle pas de réponse. Dans deux arrêts, la Cour renvoie la cause au juge *a quo*. Dans un arrêt rendu sur recours en annulation joint à une question préjudicielle, elle relève qu'en raison de la solution donnée au recours en annulation, il n'y a pas lieu de répondre séparément à la question préjudicielle.

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 « en ce que ». Cette technique s'impose pour des motifs liés à la manière dont sont rédigées les dispositions entre-

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



prises ou aux griefs invoqués qui n'atteignent pas l'ensemble de la norme mais certaines de ses prescriptions ou encore au contrôle de constitutionnalité.

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

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

Après annulation, il arrive que la Cour maintienne les effets de la disposition annulée (85).

3. *Les effets de l'arrêt*

En cas d'annulation de la norme entreprise, un nouveau délai s'ouvre pour attaquer les actes administratifs qui seraient fondés sur celle-ci (n° 187/2004 cité).

Des points de droit tranchés par un arrêt rejetant un recours en annulation ne peuvent à nouveau être mis en cause au titre de question préjudicielle puisque les arrêts portant rejet d'un recours en annulation sont obligatoires pour les juridictions en ce qui concerne les questions de droit tranchées (86).

II. — LE CONTENTIEUX DES DROITS ET LIBERTÉS

La loi spéciale du 9 mars 2003 a, on le sait, étendu les compétences de la Cour en matière de droits et libertés à l'ensemble du Titre II de la Constitution ainsi qu'aux articles 170, 172 et 191. Il a dès lors paru cohérent, à partir de l'année 2004, d'adopter un plan qui tienne compte du fait que la compétence du juge constitutionnel en matière de droits et libertés est désormais directe. On le constatera rapidement, toutefois, les principes d'égalité et de non-discrimination restent centraux dans la jurisprudence.

Après avoir énoncé les principes généraux affirmés par la Cour durant l'année 2004 au sujet des différents droits et libertés fondamentaux invo-

(85) C.A., n° 45/2004 du 17 mars 2004, n° 49/2004, n° 59/2004 et n° 106/2004 cités, n° 114/2004 du 30 juin 2004, n° 132/2004 du 14 juillet 2004, n° 154/2004, n° 158/2004 et n° 202/2004 cités.

(86) C.A., n° 203/2004 et n° 204/2004 cités et n° 205/2004 du 21 décembre 2004. Loi spéciale du 6 janvier 1989, art. 9, § 2.



qués devant elle, l'on passe en revue l'intervention de la Cour dans les différentes branches du droit.

A. — *Les principes généraux*

Les normes de contrôle de la Cour comprennent non seulement les dispositions constitutionnelles garantissant les droits et libertés, mais aussi les normes de droit international conventionnel. Au sujet de l'articulation de ces différentes sources, la Cour affirme en principe que « lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles (dont la Cour assure le respect), les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause ». Considérant que, par ailleurs, « la violation d'un droit fondamental constitue *ipso facto* une violation du principe d'égalité et de non-discrimination », la Cour en conclut qu'il s'ensuit « que, lorsqu'est alléguée la violation d'une disposition du Titre II ou des articles 170, 172 ou 191 de la Constitution, la Cour tient compte, dans son examen, des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues » (87).

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

Les contours de la « liberté de l'enseignement garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution » sont une fois de plus délimités par le juge constitutionnel. « Des personnes privées (peuvent), sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et des droits fondamentaux, organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu ».

Elles peuvent notamment créer « des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogique ou éducatif ». En corollaire, les parents peuvent « choisir » tel ou tel enseignement pour leurs enfants (n° 67/2004 cité).

Cet arrêt — qui consacre, en termes exprès, la « liberté pédagogique » ou la « liberté en matière de méthodes pédagogiques » — ne voit pas d'objection à la constitution d'un organisme d'intérêt public pour assurer la formation des enseignants, quel que soit le réseau d'enseignement auquel ils appartiennent.

« Les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la Communauté... (peuvent) prétendre à des subventions ». « La liberté de l'ensei-

(87) C.A., n° 136/2004, n° 158/2004, n° 162/2004 et n° 202/2004 cités.

gnement connaît (cependant) des limites ». Le droit au subventionnement qui en découle aussi. Et ceci de deux manières.

D'une part, la Communauté doit avoir égard à la répartition des « moyens financiers disponibles » qu'elle a établie en fonction des diverses missions qu'elle assume.

D'autre part, elle peut lier l'octroi de telles subventions au respect d'« exigences tenant à l'intérêt général ». Il y a lieu, entre autres, d'être attentif à un « enseignement de qualité », de veiller à « l'équivalence de l'enseignement dispensé au moyen de deniers publics » et de respecter des « normes de population scolaire » (n° 67/2004 cité).

La Communauté peut à ce titre prendre « des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé ». En agissant de la sorte, elle ne porte pas atteinte à la liberté de l'enseignement. « Il en irait autrement s'il devait apparaître que les limitations concrètes » qui sont apportées à cette liberté « ne sont pas adéquates à l'objectif poursuivi ou sont disproportionnées par rapport à celui-ci » (*ibidem*).

Il est rappelé que, selon l'article 24, § 5, de la Constitution, « l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par... décret ». « Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement », par exemple la détermination des conditions de financement et de subventionnement de l'enseignement. La Constitution n'interdit cependant pas que des habilitations soient données sous certaines conditions « à des autorités qui relèvent du pouvoir exécutif. Il est rappelé, à cette occasion, que le gouvernement ne saurait, à la faveur de telles habilitations, combler l'imprécision (des) principes (d'un décret) ou affiner des options insuffisamment détaillées » (n° 41/2004 cité).

Dans cette analyse, il faut avoir égard aux choix politiques que le législateur a pu exprimer dans un ensemble de dispositions décrétales. Les « compétences déléguées » s'exercent dans le cadre de ces choix. Une précision utile est apportée : « c'est aux juridictions compétentes qu'il appartient de contrôler comment le gouvernement use de cette délégation ».

Le droit à l'enseignement est proclamé par l'article 24, § 3, de la Constitution. « Il ne fait pas obstacle à une réglementation de l'accès à l'enseignement ». Des « conditions relatives à la capacité des candidats étudiants » peuvent notamment être prescrites dans le respect du principe d'égalité. L'observation vaut plus encore pour un « enseignement dispensé au-delà du temps de scolarité obligatoire » (n° 107/2004 cité).

La formation continue des enseignants ne concerne pas directement l'enseignement. Elle peut néanmoins avoir une incidence sur la manière d'ensei-



gner. Au surplus, si les obligations inscrites dans le décret ne sont pas respectées, des conséquences financières négatives peuvent frapper les pouvoirs organisateurs (n° 67/2004 cité). Dans ces conditions, l'on peut comprendre que la formation continue fasse l'objet d'interventions communautaires.

Des questions particulières sont envisagées. L'une d'elles touche au statut des enseignants — un professeur de conservatoire peut-il cumuler sa fonction d'enseignant et celle d'artiste (à titre d'indépendant, de salarié ou d'agent statutaire) (88)? Une autre touche au statut des étudiants — un étudiant qui connaît un échec à l'occasion des études de médecine peut-il être affecté par de nouvelles dispositions décrétales qui visent à restreindre l'accès à la profession (89)? Une autre encore a trait à la compétence de la Communauté de valider des mesures que la Cour des comptes a jugées irrégulières. « La question se pose de savoir s'il n'est pas disproportionné d'inscrire une telle mesure dans une norme législative alors que la disposition qu'elle modifie est un arrêté réglementaire ». Un tel procédé, estime la Cour, est régulier si, comme en l'espèce, il ne tend pas à « priver les justiciables de la protection juridictionnelle qui leur est due contre l'abus de rétroactivité » (n° 30/2004 cité).

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

L'énoncé des principes d'égalité et de non-discrimination ne varie pas au cours de l'année (90). La Cour réaffirme aussi que ces principes se combinent avec l'ensemble des droits et libertés garantis par la Constitution et par les Conventions et Traités internationaux.

L'intensité du contrôle est en cette matière variable. La sévérité est plus marquée si un droit fondamental est en cause (n° 140/2004 cité). La cour admet à l'inverse que le législateur use d'une approche simplificatrice lorsque la réglementation intervient dans une matière très technique, comme le droit fiscal ou la sécurité sociale (n° 21/2004 et n° 56/2004 cités).

Le caractère fédéral de l'Etat a pour conséquence qu'une différence de traitement des personnes relevant de législateurs différents ne peut être tenue pour contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution (91).

La Cour a aussi l'occasion de confirmer sa jurisprudence selon laquelle les articles 10 et 11 de la Constitution ne requièrent pas qu'une modification législative soit toujours accompagnée d'un régime transitoire. En effet, à

(88) C.A., n° 7/2004 cité.

(89) C.A., n° 107/2004 cité.

(90) C.A., n° 31/2004, n° 33/2004, n° 36/2004 et n° 69/2004 cités, n° 75/2004 du 5 mai 2004, n° 78/2004, n° 88/2004 et n° 102/2004 cités, n° 139/2004 du 22 juillet 2004, n° 159/2004 et n° 199/2004 cités.

(91) C.A., n° 119/2004 du 30 juin 2004 et n° 146/2004 cité.



peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les principes d'égalité et de non-discrimination par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne (n° 139/2004 cité).

Les étapes du contrôle demeurent inchangées. La Cour commence par examiner la différence de traitement, ou le traitement identique dénoncé par les requérants ou par les parties devant le juge *a quo*. Lorsqu'elle constate que la différence de traitement est due à une perception erronée de la situation, elle en conclut qu'il ne peut y avoir violation des articles 10 et 11 de la Constitution (92). Dans le cas contraire, elle procède à la comparaison des situations qui lui sont présentées par les parties ou par la question préjudicielle. L'application des principes d'égalité et de non-discrimination suppose en effet une comparaison de la situation de la partie qui s'estime discriminée avec la situation de personnes qui ne subissent pas le même désavantage. La comparaison doit être soumise à la Cour, celle-ci refuse d'effectuer le contrôle d'égalité si aucune comparaison ne lui est présentée (n° 11/2004 cité). La comparaison doit en outre être pertinente (n° 122/2004 du 7 juillet 2004). Si, à ce stade du contrôle, il apparaît à la Cour que les catégories de personnes qui lui sont présentées ne sont pas dans des situations suffisamment comparables au regard de l'objet ou du but de la norme en cause, elle met fin à son examen pour ce motif (93). A l'inverse, si elle poursuit son examen, on peut en déduire, car il s'agit d'une affirmation implicite dans la plupart des cas, qu'elle considère que les catégories sont suffisamment comparables (94).

L'étape suivante consiste en la recherche et la détermination de l'objectif ou des objectifs de la norme. Ceux-ci peuvent être les plus divers, et sont généralement dégagés par la Cour au départ des documents parlementaires. La Cour est attentive au fait qu'une même norme peut parfois participer à la réalisation de plusieurs objectifs distincts, ce qui permettra, le cas échéant, de justifier une différence de traitement par rapport à l'un de ces objectifs, alors qu'elle paraissait dépourvue de justification par rapport à d'autres objectifs poursuivis par le législateur. Ainsi, le législateur bruxellois peut-il, par l'adoption de tarifs de droits de succession différenciés en fonction du degré de parenté ou d'alliance, chercher à favoriser la politique du logement en privilégiant le maintien du patrimoine au sein de la même famille (n° 66/2004 cité). L'objectif de la norme analysée sert ensuite de référent, tant pour jauger de la pertinence du critère de distinction mis en œuvre que pour mesurer la pertinence et la proportionnalité de la mesure elle-même. Il peut advenir, de surcroît, que l'analyse de la norme et des cir-

(92) C.A., n° 90/2004 et n° 131/2004 cités et n° 156/2004 du 22 septembre 2004.

(93) Parmi d'autres, voy. C.A., n° 33/2004 et n° 210/2004 cités.

(94) Pour un exemple d'affirmation explicite du caractère suffisant de la comparabilité : voy. C.A., n° 69/2004 et n° 75/2004 cités et n° 79/2004 du 12 mai 2004.



constances et débats ayant entouré son adoption fasse apparaître, à côté d'un objectif général, des objectifs particuliers qui contredisent le premier (n° 157/2004 cité). Dans ce cas, la Cour doit avoir égard à l'ensemble des objectifs (95).

Le critère de distinction doit être objectif et pertinent pour satisfaire aux exigences des principes d'égalité et de non-discrimination. Si l'objectivité du critère n'est généralement pas sérieusement contestable, les débats se focaliseront plus souvent sur sa pertinence.

Un exemple d'annulation d'une norme pour défaut de pertinence du critère de distinction peut être trouvé dans l'arrêt rendu sur le recours concernant la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (n° 157/2004 cité). La Cour juge en effet qu'étant donné que le législateur a expressément opté pour un système de protection contre la discrimination dans lequel un traitement inégal ne constituera une discrimination que si cette différence de traitement n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, il n'est pas pertinent d'exclure certains motifs de discrimination du champ d'application de cette loi. En annulant les motifs de discrimination énumérés dans la loi, en ce qu'ils concernent le volet civil de celle-ci, la Cour efface les critères de distinction que le législateur y avait introduit, étendant son application potentielle à toute différence de traitement non justifiée, quelle que soit le critère utilisé pour la fonder.

Un autre exemple d'invalidation d'une différence de traitement pour le motif que le critère sur lequel elle repose est non pertinent est fourni par l'arrêt concernant la compétence du Conseil d'Etat de suspendre une décision implicite de refus (n° 191/2004 cité). La Cour considère que le critère, à savoir le fait d'être une décision explicite de refus ou une décision implicite de refus obtenue après mise en demeure « ne présente pas de lien avec la possibilité pour le Conseil d'Etat d'en ordonner la suspension et ne peut dès lors justifier que les administrés concernés soient privés de la possibilité de demander la suspension de l'acte, alors qu'ils pourraient l'obtenir si l'autorité avait pris une décision explicite qui aurait eu le même contenu ». Elle en conclut que la « différence de traitement ne repose sur aucun critère pertinent ».

En revanche, lorsqu'apparaît un lien suffisant entre le critère de distinction et l'objet de la norme ou l'objectif poursuivi par celle-ci, la Cour valide le critère retenu par le législateur (96).

La dernière étape du contrôle est celle de la pertinence et de la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif poursuivi. La Cour se pose

(95) Pour un exemple en matière fiscale, voy. C.A., n° 109/2004 cité.

(96) Pour deux exemples parmi d'autres, voy. C.A., n° 3/2004 et n° 136/2004 cités.

à ce niveau, par rapport à la norme qui a satisfait aux contrôles rappelés ci-avant, les questions suivantes : la mesure est-elle à même de contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi par le législateur (pertinence); la mesure ne cause-t-elle pas aux droits de certains, en l'occurrence les plaignants, une atteinte démesurée par rapport au bénéfice qu'elle procure aux autres ou à l'intérêt général (proportionnalité) ?

Ici, tout est affaire de cas d'espèce (97) et il est malaisé de dégager des lignes de conduite. On retiendra néanmoins que le contrôle de la Cour est d'autant plus strict que se trouve en jeu une atteinte à un droit fondamental.

On soulignera encore que la Cour englobe généralement dans son contrôle, surtout lorsqu'il porte sur une disposition technique qui fait partie d'une réglementation complexe, l'ensemble de la réglementation. Ainsi procède-t-elle en matière d'accidents du travail (n° 102/2004 cité) ou de réglementation de la faillite (n° 68/2004 cité), en matière de procédure disciplinaire à l'égard des greffiers (n° 39/2004 cité), ou encore en matière fiscale (n° 63/2004 cité).

Enfin, conformément à sa jurisprudence antérieure, la Cour n'admet l'adoption de mesures inégalitaires que lorsqu'il s'agit d'inégalités correctrices (n° 157/2004 cité).

3. *Le droit à la vie*

Le droit fondamental de tout être humain à la vie est invoqué devant la Cour à l'appui du recours en annulation de la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie. Tout en reconnaissant que les dispositions protégeant la vie diffèrent pour les personnes concernées par la loi et pour les autres, la Cour rejette le recours, eu égard aux multiples garanties dont la loi est entourée, qui permettent de garantir que l'acte d'euthanasie correspond effectivement à la volonté de la personne concernée (n° 4/2004 cité).

4. *La liberté d'expression*

La liberté d'expression n'est pas illimitée, et elle n'empêche pas, notamment, l'adoption de dispositions visant à lutter contre le racisme et l'incitation à la haine. La Cour précise cependant, s'inspirant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que lorsqu'il s'agit de prendre des mesures qui peuvent limiter la liberté d'expression, l'Etat doit éviter de recourir à des mesures pénales lorsque d'autres mesures, telles que des sanctions civiles, permettent d'atteindre l'objectif poursuivi (n° 157/2004 cité).

(97) Pour des exemples de mesures jugées pertinentes, voy. C.A., n° 49/2004, n° 134/2004 ou n° 153/2004 cités; pour des exemples de mesures jugées proportionnées, voy. C.A., n° 42/2004, n° 49/2004 et n° 134/2004 cités.



5. *Le droit à la vie privée*

Publier des données concernant des personnes sur un site web ouvert et accessible à chacun constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution et par les articles 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour qu'une telle ingérence soit admissible, il est requis qu'elle soit nécessaire en vue d'atteindre un but légitime déterminé, ce qui implique notamment qu'un lien raisonnable de proportionnalité doive exister entre les conséquences de la mesure pour la personne concernée et les intérêts de la collectivité (n° 162/2004 cité).

L'article 22 de la Constitution contient aussi une réserve de compétence au profit du législateur. « Cette disposition garantit à tout citoyen qu'il ne pourra être porté atteinte au respect de sa vie privée qu'en vertu d'une disposition législative, et dans les conditions que celle-ci prévoit, de manière à ce que chacun puisse savoir à tout moment à quelles conditions et dans quelles circonstances les autorités publiques pourraient s'ingérer dans ce droit » (n° 202/2004 cité).

L'article 29 de la Constitution garantit le secret des lettres en des termes absolus. La Cour juge toutefois qu'une restriction à ce droit peut se justifier si elle est nécessaire pour assurer le respect d'autres droits fondamentaux. Ainsi, le législateur est-il tenu de garantir notamment la liberté individuelle, le droit à la vie et le droit de propriété, ce qui l'oblige à organiser une répression efficace des atteintes qui seront portées à ces droits fondamentaux par des activités criminelles. La Cour admet que ces obligations peuvent rendre nécessaires des restrictions au secret des lettres, pour autant que ces restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi (*ibidem*).

6. *Le droit de propriété*

Une des garanties prévues par l'article 16 de la Constitution en cas d'expropriation ou de privation de liberté est le principe de légalité. Cette garantie peut être invoquée par des personnes morales, qu'elles soient de droit public, de droit privé ou mixte. Le principe de légalité s'applique également aux communautés et aux régions, ce qui est confirmé par l'article 79, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui dispose que les gouvernements de communauté et de région peuvent poursuivre des expropriations dans les cas et selon les modalités fixés par décret. Il en résulte que le décret qui habilite, sans précisions suffisantes, le Gouvernement flamand à déterminer les conditions d'acquisition de l'habitation louée par le locataire occupant viole l'article 16 de la Constitution (n° 115/2004 cité).



L'atteinte au droit de propriété peut être justifiée par les exigences de l'intérêt général. Tel est notamment le cas des cotisations pesant sur l'industrie pharmaceutique, qui sont fonction du dépassement budgétaire constaté dans le secteur (n° 73/2004 cité).

Enfin, le principe de légalité de l'impôt participe des garanties relatives à la propriété. Il se déduit de l'article 170, § 1^{er}, et de l'article 172, alinéa 2, de la Constitution, qu'aucun impôt ne peut être levé et qu'aucune exemption d'impôt ne peut être accordée sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables exprimé par leurs représentants. Il s'ensuit que toute délégation au Roi qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est en principe inconstitutionnelle. Toutefois, la Cour admet que lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général, il puisse habiliter le Roi à le faire, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette délégation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation (98).

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

L'article 23 de la Constitution est abondamment invoqué dans le recours visant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (n° 5/2004 cité). Cette disposition garantit notamment le droit au travail. La Cour observe que sa rédaction même, qui précise que ce droit est garanti « dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible », indique que la réalisation du droit au travail pour tous est conditionnée par des facteurs économiques que les législateurs belges ne maîtrisent pas pleinement, ce qui justifie que le législateur fédéral, par exemple, s'attaque en priorité aux problèmes les plus préoccupants en matière de chômage, qui concernent les plus jeunes demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, l'article 23 prévoit qu'il appartient au législateur compétent de déterminer les conditions d'exercice du droit au libre choix d'une activité professionnelle. Les restrictions en cette matière ne seraient inconstitutionnelles que si le législateur les introduisait sans nécessité ou si elles avaient des effets manifestement disproportionnés au but poursuivi (n° 160/2004 du 20 octobre 2004).

L'article 23 garantit également le droit à l'aide sociale. La Cour confirme à cet égard sa jurisprudence passée, en vertu de laquelle « cette disposition

(98) C.A., n° 88/2004 cité; voy. aussi n° 163/2004 cité.



constitutionnelle impose aux législateurs, en matière d'aide sociale, de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui était applicable le jour » où elle est entrée en vigueur. Elle ajoute toutefois que cette obligation, dite de *standstill*, « ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi », précisant que si « elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1^{er} et alinéa 3, 2^o, de la Constitution, (...) elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré ». Enfin, la Cour explique que pour juger de la violation de cet effet de *standstill*, elle « doit procéder à la comparaison de la situation des destinataires de la norme avec la situation qui était la leur sous l'empire de la législation ancienne » (n^o 5/2004 cité).

Le droit à un environnement sain est lui aussi énuméré parmi les droits à garantir pour assurer une vie conforme à la dignité humaine à tous. A l'occasion de l'examen d'un recours mû par les riverains de l'aéroport de Liège-Bierset, la Cour évite de se prononcer sur le point de savoir si l'article 23 de la Constitution implique en l'espèce une obligation de *standstill* qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection contre le bruit offert par la réglementation, car elle juge que la mesure qui lui est soumise ne peut être considérée comme réduisant sensiblement le niveau de protection offert par la législation antérieure (n^o 130/2004 cité).

Toujours en ce qui concerne la protection du droit à un environnement sain, l'article 23, 4^o, de la Constitution ne permet pas de déduire un droit à l'information en ce qui concerne les matières nucléaires, qui irait au-delà des garanties de l'article 32 de la Constitution (n^o 150/2004 du 15 septembre 2004).

8. *Le droit à la consultation des documents administratifs*

En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental. Des exceptions à ce principe ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance, elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (n^o 150/2004 cité).

9. *Le droit à un procès équitable et les garanties juridictionnelles*

Le droit à un juge est parfois mis en cause par des dispositions à portée rétroactive. Ainsi, ces dispositions peuvent avoir pour effet d'interférer dans des procès en cause, et de modifier en cours de litige les « règles du jeu ». La Cour confirme à cet égard sa jurisprudence antérieure en ces

termes : « La rétroactivité de dispositions législatives, qui est de nature à créer de l'insécurité juridique, ne peut se justifier que par des circonstances particulières, notamment lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité de la norme législative a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous » (99).

Par ailleurs, la Cour précise que si l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas aux organes chargés du maintien de la discipline, cette circonstance n'empêche pas que plusieurs garanties offertes par cette disposition s'appliquent également, en tant que principe général de droit, en matière disciplinaire. Il en va ainsi du principe général d'impartialité (n° 39/2004 cité).

Le droit à ce qu'une accusation en matière pénale contre une personne puisse être soumise par celle-ci à un tribunal indépendant et impartial est atteint par une mesure qui subordonne au paiement complet de la somme due pour une infraction aux règles de la circulation routière le recours du contrevenant auprès du tribunal de police en vue d'obtenir le retrait ou la diminution de l'amende, parce que le justiciable aux prises avec des difficultés financières perd toute possibilité d'introduire un recours recevable (n° 182/2004 cité).

En matière pénale encore, une des garanties fondamentales est celle de la légalité des infractions, des peines et de la procédure pénale. Cette garantie consiste en ce que personne ne peut être soumis à une loi pénale qui ne satisfait pas aux conditions de précision, de clarté et de prévisibilité permettant à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable (100). Ce principe ne va cependant pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de la poursuite, spécialement depuis la loi du 4 mars 1997, qui a introduit dans le Code judiciaire l'article 143*bis* déterminant la compétence du collège des procureurs généraux en matière de politique criminelle, et depuis l'adoption de l'article 151 de la Constitution, qui consacre le droit du ministre compétent d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. La Cour précise toutefois qu'il est requis que la loi ne méconnaisse pas les exigences particulières de

(99) C.A., n° 30/2004, n° 73/2004, n° 109/2004, n° 110/2004, n° 111/2004 et n° 193/2004 cités.

(100) C.A., n° 136/2004 cité; voy. aussi n° 157/2004 cité.



précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale (n° 158/2004 cité).

Enfin, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et les garanties juridictionnelles qu'il prévoit peuvent s'appliquer dès le stade de l'instruction, voire même de l'information judiciaire, dès lors que ces principes impliquent, lorsque sont mises en œuvre, préalablement aux poursuites pénales, des techniques de recherche qui portent atteinte aux droits fondamentaux, la garantie qu'un contrôle judiciaire effectif est exercé sur cette mise en œuvre. L'absence d'un tel contrôle sur les méthodes d'enquête qui permettent à la partie poursuivante de rassembler les éléments qui seront présentés à charge lors du procès est de nature à compromettre gravement le caractère équitable de celui-ci (n° 202/2004 cité).

Les droits de la défense et le droit à un procès équitable sont fondamentaux dans un Etat de droit. Le principe de l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, ainsi que le caractère contradictoire du procès, y compris en ce qui concerne la procédure, constituent des aspects fondamentaux du droit à un procès équitable. Le droit à un procès pénal contradictoire implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie, ainsi que de les discuter. La Cour admet toutefois que le droit de prendre connaissance de tous les éléments de preuve de la partie poursuivante n'est pas absolu, et que dans certains procès pénaux, il peut y avoir des intérêts divergents, tels que la sécurité nationale, la nécessité de protéger les témoins ou de garder le secret sur les méthodes d'enquête, qui doivent être mis en balance avec les droits du prévenu. L'ingérence dans les droits de la défense ne peut cependant être justifiée que si elle est strictement proportionnée à l'importance des objectifs à atteindre et si elle est compensée par une procédure qui permet à un juge indépendant et impartial de vérifier la légalité de la procédure (*ibidem*).

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

1. *Droit social*

Le droit social forme traditionnellement une grande part du contentieux de la Cour. L'année 2004 s'inscrit dans cette tendance.

Les questions liées au financement de la sécurité sociale donnent lieu à trois arrêts, relatifs respectivement au délai de prescription attaché à la cotisation spéciale de sécurité sociale instituée par la loi du 28 décembre 1983 (n° 71/2004 cité) et à la cotisation sur le chiffre d'affaires réalisé par les industries pharmaceutiques (n° 73/2004 et n° 121/2004 cités). En

matière de lutte contre les abus de la liberté thérapeutique, les dispositions relatives à la prescription des mesures de récupération des dépenses relatives à l'exécution d'exams ou de traitements inutilement onéreux ou de prestations superflues ne sont pas jugées contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution (n° 133/2004 cité). Par ailleurs, la contribution forfaitaire visant à limiter l'utilisation non adéquate des services d'urgence est justifiée dans son principe, mais la Cour estime que la latitude laissée aux hôpitaux par la loi et par l'arrêté royal de juger de l'opportunité de réclamer ou non le paiement d'une contribution qui n'est pas la contrepartie de la prestation d'un soin crée une incertitude qui la rend incompatible avec le principe d'égalité (n° 49/2004 cité).

En matière d'accidents du travail (101), la Cour analyse l'ensemble du système comme relevant d'un mécanisme d'assurances sociales, basé sur un système forfaitaire dont l'objectif est d'assurer une protection du revenu du travailleur contre un risque professionnel censé se réaliser même lorsque l'accident survient par la faute de ce travailleur ou d'un compagnon de travail, ainsi que de préserver la paix sociale et les relations de travail dans les entreprises en excluant la multiplication des procès en responsabilité. La réparation forfaitaire, qui couvre aussi les personnes dont le législateur estime qu'elles dépendent normalement du revenu du travailleur, est, dans certains cas, plus importante que la réparation qui aurait pu être obtenue en application des règles de la responsabilité de droit commun, et dans certains cas moins importante. La Cour juge invariablement que dès lors que le système dérogatoire 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 (n° 102/2004 et n° 124/2004 cités). Il en est de même dans le secteur public, étant donné qu'il apparaît que le législateur a entendu établir un régime comparable pour les travailleurs du secteur privé et du secteur public en ce qui concerne le régime d'indemnisation des victimes d'un accident du travail. La Cour admet, suivant le même raisonnement, que dès lors qu'il y a des différences objectives entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé qui justifient qu'ils soient soumis à des systèmes différents, une comparaison approfondie des deux systèmes fasse apparaître des différences de traitement, tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre, sous la réserve que chaque règle soit conforme à la logique de son système (n° 125/2004 cité).

Un arrêt d'interprétation conforme dit pour droit que dans l'interprétation selon laquelle le dommage moral n'est pas couvert par l'indemnisation des dommages corporels visés à l'article 46, § 2, alinéa 2, de la loi, les ayants

(101) Voy., en outre, C.A., n° 16/2004 et n° 98/2004 cités.



droits pourront exercer une action en responsabilité de droit commun à charge du responsable de l'accident qui n'est ni l'employeur ni un de ses préposés ou mandataires sans être limités par la date à laquelle la victime aurait atteint l'âge de 25 ans, et être indemnisés comme le seraient les ayants droits de la victime d'un accident ordinaire, les articles 10 et 11 ne sont pas violés (n° 124/2004 cité).

Enfin, la Cour juge contraire au principe d'égalité que l'étudiant non rémunéré qui effectue un stage en entreprise soit couvert en cas de maladie professionnelle, et pas en cas d'accident du travail (n° 186/2004 cité).

En matière d'allocations familiales, le législateur a choisi d'instaurer un système d'assurance qui est organisé distinctement en fonction du régime, salarié ou indépendant, auquel appartient l'ayant droit. Un tel choix n'est pas discriminatoire en soi. Lorsque les parents, dont l'un est indépendant et l'autre salarié, sont séparés, la mesure qui consiste à recomposer fictivement le ménage, en vue de déterminer quel régime a la priorité sur l'autre, n'est pas dénuée de justification. Le fait que cette mesure, qui bénéficie à l'ayant droit, prend fin avec la majorité de l'enfant ne constitue pas une discrimination en fonction de l'âge (n° 100/2004 cité).

Par ailleurs, la Cour juge que le critère de distinction qui conduit à différencier les enfants bénéficiaires quant à la détermination du rang qu'ils occupent dans le ménage, de sorte qu'un enfant plus jeune, lorsqu'il quitte le ménage pour faire partie d'un nouveau ménage comme enfant isolé, sera désormais considéré comme l'aîné dans celui-ci, est pertinent par rapport à l'objectif de tenir compte des différentes formes de ménage qui existent dans le contexte social actuel et à la considération selon laquelle l'augmentation des charges est corrélative à l'augmentation de la taille de la famille (n° 24/2004 du 4 février 2004). Le système forfaitaire des allocations familiales, qui ne tient pas compte des revenus réels des parents, explique que l'allocation majorée pour orphelins cesse d'être servie à l'enfant dont le parent survivant se remarie, même si la cohabitation entre époux n'est temporairement pas possible, en suite de l'application des règles du regroupement familial (n° 55/2004 cité).

Enfin, un arrêt concerne la récupération de l'indu en matière de prestations familiales garanties (n° 207/2004 cité).

Le régime des allocations pour handicapés diffère selon la date à laquelle le droit a pris cours : en fonction de cette date, la législation applicable est différente, et la prescription de la récupération de l'indu est plus ou moins favorable. La Cour juge que ce critère ne peut justifier l'application d'un délai de prescription plus long, car il n'est en rapport avec aucun des objectifs poursuivis par le législateur (n° 34/2004 cité). L'extension progressive des allocations pour handicapés à certaines catégories de personnes étrangères s'est faite dans une triple perspective : satisfaire aux engagements

internationaux de la Belgique, maintenir un certain parallélisme avec le régime du minimum de moyens d'existence et celui du revenu garanti aux personnes âgées, et éviter de rompre la prise en considération par les autorités publiques du handicap d'enfants étrangers ayant bénéficié d'allocations familiales majorées. Pour les autres catégories d'étrangers, la Cour observe qu'aucune disposition de droit international n'exige que la Belgique les traite à l'égal des ressortissants belges, et juge en conséquence que le législateur pouvait subordonner l'octroi des allocations aux personnes handicapées à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique, à l'instar de ce qu'il a fait pour les deux autres régimes résiduels et non contributifs de la sécurité sociale (n° 92/2004 cité). Enfin, la Cour estime qu'en ce qu'il a pour effet d'exclure les communautés religieuses ou laïques de la notion de ménage, le critère utilisé pour le calcul des allocations n'est pas pertinent (n° 123/2004 cité).

La loi du 26 mai 1992 concernant le droit à l'intégration sociale a fait l'objet d'un important recours en annulation, qui donne lieu à l'arrêt n° 5/2004 cité. En ce qui concerne le champ d'application de la loi quant aux bénéficiaires du droit, la Cour annule l'article 3, 3°, deuxième tiret, dans la mesure où il exclut les étrangers ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne qui résident effectivement et régulièrement sur le territoire belge. Elle valide par contre, pour ce qui concerne les autres étrangers, le critère retenu par la loi, à savoir l'inscription comme étranger au registre de la population, relevant que ce critère est pertinent par rapport à l'objectif de la loi qui est de favoriser l'intégration sociale des personnes fragilisées résidant en Belgique de manière durable.

En ce qui concerne la réalisation du droit à l'intégration sociale, qui doit être le plus possible effectuée par la mise au travail de l'intéressé, la Cour juge qu'il n'est pas discriminatoire d'établir une différence, quant à l'obligation du C.P.A.S. de tenter la mise au travail, suivant que le bénéficiaire est âgé de plus ou de moins de 25 ans, étant donné l'aggravation importante du nombre de jeunes de moins de 25 ans sans emploi.

Quant au montant du revenu d'intégration, la Cour admet que le caractère forfaitaire de celui-ci et la multiplicité des situations individuelles des bénéficiaires expliquent que le législateur fasse usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Elle précise néanmoins que lorsqu'il établit les catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration en fonction de leur situation, le législateur ne pourrait, sans violer les dispositions visées au moyen, adopter des critères de distinction dépourvus de pertinence. Ainsi, la Cour relève que s'il appartient au législateur de prendre ou non en considération la charge d'enfants lorsqu'il détermine le montant du revenu d'intégration, il ne peut, sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, en tenir compte lorsqu'il s'agit de bénéficiaires isolés et non lorsqu'il s'agit de béné-



ficiaires cohabitants. Par contre, la Cour juge que l'absence de progressivité du montant de l'intégration sociale en fonction du nombre d'enfants à charge n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que l'octroi de prestations familiales, dont les montants sont progressifs en fonction du nombre d'enfants dans le ménage, peut compenser les différences entre familles (n° 5/2004 cité).

Par ailleurs, la Cour constate qu'en adoptant la loi du 26 mai 2002, le législateur n'a pas entendu écarter l'application éventuelle, à titre subsidiaire, de la loi du 8 juillet 1976 au bénéfice d'une personne qui ne pourrait pas ou ne pourrait plus bénéficier du droit à l'intégration sociale. Elle considère que les caractéristiques propres du droit à l'intégration sociale d'une part et du droit à l'aide sociale d'autre part, ainsi que la fonction résiduaire assumée par cette dernière permettent au législateur de sanctionner différemment dans les deux régimes une déclaration inexacte ou incomplète (n° 74/2004 du 5 mai 2004).

Deux arrêts traitent du statut social des indépendants. L'un traite du statut du conjoint aidant (n° 137/2004 cité), l'autre de l'assujettissement des mandataires qui gèrent de l'étranger des sociétés ayant leur siège en Belgique (n° 176/2004 cité).

En droit du travail, enfin, la Cour juge qu'il n'est ni dépourvu de pertinence, ni disproportionné de sanctionner l'employeur qui ne respecte pas la durée de travail hebdomadaire minimale prescrite par la loi en l'obligeant à rémunérer l'employé comme s'il l'avait respectée (n° 10/2004 du 21 janvier 2004). Elle rend encore deux arrêts relatifs aux relations collectives de travail et à la représentativité des organisations syndicales (102).

2. *Droit pénal et procédure pénale*

La Cour a à nouveau l'occasion de fixer certains principes généraux du droit pénal. Ainsi, précise-t-elle que la constatation d'une violation du principe de légalité en matière répressive entraîne la constatation d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination contenu aux articles 10 et 11 de la Constitution, car une différence de traitement injustifiable est établie par le fait que certains justiciables se voient privés de la garantie en vertu de laquelle personne ne peut être soumis à une loi pénale qui ne satisfait pas aux conditions de précision, de clarté et de prévisibilité permettant à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable (n° 136/2004 cité). A cet égard, les notions utilisées par la loi doivent être suffisamment claires et précises. La Cour considère par exemple qu'il ne serait pas satisfait aux exigences de ce principe si la discrimination devenait, sans autre précision, un élément constitu-

(102) C.A., n° 94/2004 et n° 144/2004 cités. Voy. aussi *infra*, droit public et administratif.



tif d'une infraction (n° 157/2004 cité). De même, le principe de légalité est violé par l'article 2^{ter} de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des drogues, qui prévoit que lorsque la détention de cannabis à des fins d'usage personnel n'est pas problématique et ne cause pas de nuisances publiques, la police ne dresse pas procès-verbal.

La Cour connaît de la constitutionnalité de diverses infractions. Ainsi, un arrêt concerne la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination, qui érige un certain nombre de comportements en infractions pénales. La Cour précise, lors de l'examen de cette loi, que lorsque le législateur opte pour la voie pénale, il relève de son pouvoir d'appréciation de déterminer quels sont les comportements qui méritent d'être pénalement sanctionnés, mais qu'encre faut-il que les choix qu'il fait soient raisonnablement justifiés. A cet égard, il peut être admis que lorsqu'il décide d'instaurer une répression portant sur l'exercice de la liberté d'expression, le législateur se borne à sanctionner dans un premier temps les expressions qui lui paraissent les plus répréhensibles. De même, il appartient au législateur, lorsqu'il décide d'élever le minimum des peines applicables à certaines infractions, de désigner les motifs de discrimination qui lui paraissent les plus répréhensibles, étant entendu qu'il relève de son pouvoir d'appréciation de contraindre les juges à la sévérité lorsqu'il s'agit de réprimer des infractions qui portent atteinte de manière particulièrement grave à l'intérêt général (n° 157/2004 cité).

La constitutionnalité des infractions nouvelles en matière de piraterie informatique est confirmée (n° 51/2004 du 24 mars 2004), ainsi que celle de sanctions en matière d'urbanisme (n° 65/2004 du 28 avril 2004).

En matière de roulage, la Cour estime qu'il appartient au législateur, spécialement lorsqu'il entend lutter contre un fléau que d'autres mesures préventives n'ont pu suffisamment endiguer, de décider s'il convient d'opter pour une répression aggravée à l'égard de certaines formes de délinquance. Elle ajoute que le nombre d'accidents de la route et les conséquences qui en découlent justifient que les auteurs d'atteintes à la sécurité routière fassent l'objet de sanctions propres et que des méthodes de financement particulières soient utilisées pour améliorer la prévention et la répression des infractions dont ils se rendent coupables, notamment en mettant ce financement à leur charge plutôt qu'à charge de la collectivité (103). Les procédures peuvent aussi, en cette matière, être adaptées à l'exigence d'efficacité des poursuites et de la répression poursuivie par le législateur, qui peut dès lors prévoir l'obligation, pour le ministère public, de poursuivre l'auteur de ces infractions sans pouvoir apprécier l'opportunité de la poursuite. Une telle mesure ne serait discriminatoire que si elle avait pour effet, en enlevant au ministère public le pouvoir d'apprécier l'opportunité des pour-

(103) C.A., n° 161/2004 cité; voy. aussi, en matière de circulation routière, n° 179/2004 cité.



suites, de lui ôter le pouvoir d'apprécier s'il s'agit d'une infraction, notamment d'examiner s'il n'existe pas une cause de justification qui enlève aux faits leur caractère infractionnel (n° 182/2004 cité). Toujours en cette matière, la Cour admet que la nécessité d'agir sans délai justifie que la mesure de retrait de permis puisse être prise par le ministère public sans contrôle judiciaire préalable. Toutefois, la Cour annule l'article 25 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière parce qu'il ne prévoit l'intervention d'un juge, ni à l'égard de la décision initiale, qui en ce qu'elle peut avoir une durée d'un mois maximum ne correspond plus à la nécessité de prendre immédiatement des mesures de durée limitée dans l'intérêt de la sécurité de la circulation, ni à l'égard de la décision qui peut être prise à deux reprises de prolonger le retrait pour la même durée (104). De même, la Cour sanctionne l'absence de possibilité de recours contre la décision qui proroge le retrait, qui peut avoir des effets disproportionnés pour les intéressés, en particulier pour ceux pour qui l'utilisation d'un véhicule est indispensable pour acquérir des revenus professionnels (n° 156/2004 cité).

La Cour juge encore que la confiscation spéciale visée à l'article 42 du Code pénal doit être considérée comme une peine accessoire dont la réquisition relève, sauf les exceptions déterminées par la loi, du pouvoir d'appréciation exclusif du ministère public. Dans des cas exceptionnels, dont on trouve un exemple à l'article 43*bis*, alinéa 3, du Code pénal, la confiscation est aussi prescrite en réparation du dommage subi par la personne lésée. Elle a alors un caractère mixte. La Cour juge que cette disposition n'a pas de conséquences disproportionnées pour la partie civile, puisque si le ministère public n'introduit pas de réquisition par écrit, elle peut obtenir la réparation de son dommage en nature ou par équivalent par une autre voie, notamment sur la base de l'article 44 du Code pénal (n° 190/2004 cité).

En ce qui concerne la procédure pénale (105), la Cour rend un arrêt important concernant la loi du 6 janvier 2003 sur les méthodes particulières de recherche et autres techniques d'enquête qui était attaquée par la Ligue des droits de l'homme (n° 202/2004 cité). Celle-ci lui reprochait, essentiellement, de permettre des atteintes injustifiées au droit au respect de la vie privée, ainsi qu'aux garanties juridictionnelles fondamentales faisant partie du droit de tout citoyen à se défendre d'une accusation pénale. La Cour admet que la lutte contre certaines formes de criminalité particulièrement graves ou qui sont le fait d'organisations criminelles disposant de moyens importants peut contraindre les autorités chargées de la recherche des infractions et de la poursuite de leurs auteurs à mettre en œuvre des

(104) C.A., n° 154/2004 cité. Comp. avec C.A., n° 105/2001 du 13 juillet 2001.

(105) Outre les arrêts analysés ici, voy. C.A., n° 209/2004 du 21 décembre 2004 (condamnation aux frais de la partie civile succombante) et n° 210/2004 cité (information du condamné jugé par défaut).

méthodes de recherche qui ont pour nécessaire conséquence une ingérence dans la vie privée et une atteinte à l'inviolabilité du domicile des personnes qui font l'objet de ces enquêtes. Ainsi, certaines des méthodes particulières de recherche peuvent être mises en œuvre dans le cadre des enquêtes dites « proactives », menées sur la base de l'article 28*bis* du Code d'instruction criminelle, car celui-ci établit un encadrement juridique pour ces enquêtes qui permet de circonscrire les hypothèses dans lesquelles elles peuvent être faites. La Cour vérifie, pour chaque méthode particulière envisagée, si l'atteinte aux droits fondamentaux qu'elle comporte est proportionnée à l'importance de l'objectif poursuivi. Elle juge qu'il y a disproportion en ce que l'observation à l'aide de moyens techniques afin d'avoir une vue dans une habitation et les contrôles visuels discrets peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'une « mini-instruction », c'est-à-dire sans véritable contrôle de la part d'un juge d'instruction.

La Cour annule aussi l'article 47*quater* du Code d'instruction criminelle, en ce qu'il contient une définition de la provocation policière qui pourrait conduire à interpréter cette notion de façon plus restrictive que l'interprétation qui en est donnée, en droit commun, par la Cour de cassation.

La saisie et l'ouverture du courrier, ainsi que les recherches menées sur les comptes bancaires sont entourées de garanties de nature à les rendre compatibles avec les droits fondamentaux invoqués par les requérants.

Enfin, la Cour admet que le législateur ait pu estimer qu'il était nécessaire, en vue de lutter contre certaines formes graves de criminalité, de permettre la mise en œuvre de certaines méthodes particulières de recherche dès le stade de l'information. La Cour est cependant très attentive au respect des droits de la défense des personnes qui sont poursuivies après avoir fait l'objet de ces recherches, et sur la base du résultat de celles-ci. A cet égard, elle relève que par la mise en place d'un dossier confidentiel qui peut contenir des pièces maîtresses de l'accusation alors que ni le prévenu, ni le juge n'y ont accès, le législateur n'a pas garanti suffisamment ces droits, puisque le contrôle de la légalité des méthodes mises en œuvre est insuffisant pour vérifier si l'atteinte aux droits fondamentaux occasionnée est justifiée et s'il n'est pas porté une atteinte disproportionnée aux exigences du procès équitable.

Par ailleurs, la Cour juge qu'un renversement partiel de la charge de la preuve, en matière de lutte contre les discriminations, est une mesure pertinente et qui n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi, compte tenu des conditions dont elle est entourée (n° 157/2004 cité).

La différence de position des parties au procès, maintes fois relevée par la Cour dans les arrêts antérieurs, justifie généralement que des règles procédurales différentes leur soient appliquées. Ainsi en est-il notamment de la partie civile et de l'inculpé, quant à la possibilité pour la Chambre du



conseil de condamner à des dommages et intérêts la partie civile qui fait appel — appel jugé téméraire et vexatoire — de l'ordonnance de non-lieu de la chambre du conseil (n° 84/2004 et n° 152/2004 cités). Par contre, les différences entre parties ne peuvent justifier que la formalité de la signification du pourvoi en cassation, imposée par l'article 418 du Code d'instruction criminelle, soit imposée à certaines d'entre elles et pas aux autres (n° 120/2004 du 30 juin 2004).

Le critère de l'âge, qui différencie la procédure applicable au majeur de celle appliquée au mineur, est pertinent (n° 44/2004 du 17 mars 2004).

Les dispositions de l'article 625, 3° et 4°, du Code d'instruction criminelle ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles font commencer le temps d'épreuve, en cas de libération conditionnelle, le jour de celle-ci, alors qu'en cas de mise en liberté provisoire, le temps d'épreuve court à partir du jour de la prescription de la peine (n° 199/2004 cité).

Enfin, la Cour sanctionne l'article 89, alinéas 2 et 3, du Code d'instruction criminelle qui permet à la police fédérale d'utiliser les véhicules saisis, parce qu'elle a des effets disproportionnés vis-à-vis des objectifs poursuivis.

La Cour rend encore deux arrêts qui confirment et précisent sa jurisprudence antérieure en matière de responsabilité pénale des personnes morales (n° 25/2004 du 11 février 2004 et n° 75/2004 cité).

Les différences entre procédures devant le tribunal correctionnel et devant le tribunal du travail, en cas de condamnation à une amende administrative pour violation des obligations de droit fiscal ou de droit social sont à nouveau soumises à la Cour en 2004. Au sujet des conséquences à attacher au dépassement du délai raisonnable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour constate que bien que l'article 21^{ter} du titre préliminaire du Code de procédure pénale ne s'applique, en tant que tel, qu'en cas de poursuites pénales, il ne s'ensuit pas que la personne qui se voit infliger une amende administrative et qui exerce un recours devant le tribunal du travail pourrait être jugée et condamnée hors de tout délai raisonnable sans que ce tribunal ne puisse tenir compte du préjudice causé par ce dépassement de délai (n° 148/2004 du 15 septembre 2004). Par ailleurs, il est raisonnablement justifié que la personne qui a saisi le tribunal du travail d'un recours contre une sanction administrative ne puisse bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, une telle mesure étant difficilement conciliable avec une procédure qui ne se déroule pas devant une juridiction pénale, mais ce raisonnement ne vaut pas pour le sursis à l'exécution des peines : il en résulte que dès lors que le législateur admet que le sursis à l'exécution des peines peut être appliqué aux personnes pénalement poursuivies pour infraction à la loi du 30 juin 1971, il n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution qu'une mesure identique ne puisse être appliquée aux per-

sonnes qui exercent, devant le tribunal du travail, un recours contre la décision du fonctionnaire de leur infliger une amende administrative (n° 105/2004 cité). En matière d'infractions à la législation sur les douanes et accises, la Cour confirme aussi que lorsqu'ils statuent, les tribunaux correctionnels sont tenus de respecter les garanties juridictionnelles découlant de l'article 6, même si les poursuites sont exercées par un fonctionnaire plutôt que par le ministère public (n° 192/2004 cité).

3. *Droit judiciaire*

La Cour se penche dans plusieurs de ses arrêts sur le statut des magistrats. Nonobstant le fait que pour les chefs de corps, la fonction a, du point de vue juridique, le même contenu indépendamment du nombre d'habitants du ressort, le législateur peut légitimement établir un statut pécuniaire favorable aux chefs de corps qui exercent leurs fonctions dans un ressort comportant un grand nombre d'habitants compte tenu du fait que les missions, les tâches et les responsabilités qui leur reviennent sont plus lourdes. Le législateur peut également accorder au substitut du procureur du Roi et au substitut du procureur du Roi de complément une prime que ne reçoivent pas d'autres magistrats, afin de rendre leurs fonctions plus attirantes et de remplir ainsi les cadres incomplets. En revanche, le législateur commet une discrimination en faisant abstraction des quatre premières années d'expérience au barreau dans le calcul de l'ancienneté pécuniaire des magistrats. La pratique du barreau permet en effet d'acquérir les qualités psychologiques, humaines et juridiques que doivent posséder les juges (n° 116/2004 cité).

Dans un autre arrêt, la Cour estime qu'en prévoyant la possibilité que le nombre de juges de complément dans les tribunaux de première instance situés dans le ressort de la Cour d'appel de Bruxelles puisse atteindre le double du nombre de juges de complément dans des tribunaux similaires situés dans le ressort des quatre autres cours d'appel, le législateur contribue efficacement à la lutte contre l'arriéré judiciaire au sein de ce ressort. La proportionnalité de la mesure est acquise sous réserve que soient prises dans un délai raisonnable des mesures plus structurelles (n° 47/2004 cité). La Cour rend également un arrêt relatif aux primes linguistiques accordées à certains magistrats (n° 208/2004 cité).

Appelée à se prononcer sur le statut disciplinaire des magistrats, la Cour estime que, parmi les droits et les libertés reconnus aux Belges, ne figure pas un droit à voir sa cause instruite disciplinairement par un organe composé d'une majorité de pairs ni un droit de participation dans la composition d'un organe disciplinaire. Le fait que le législateur ait jugé nécessaire que le Conseil national de discipline, lorsque celui-ci exerce ses compétences à l'égard des magistrats, soit composé d'une majorité de magistrats, ne



l'empêche pas de prévoir une autre composition lorsque le Conseil national de discipline exerce ses compétences à l'égard des greffiers, des secrétaires et du personnel des greffes et des secrétariats de parquet. Pour apprécier si le principe d'impartialité est respecté à suffisance dans une procédure disciplinaire, il y a lieu de tenir compte de la nature et des effets de la peine disciplinaire à infliger ainsi que de considérer l'ensemble de la procédure. Il ne peut être déduit de violation du principe général de droit de l'impartialité de l'autorité disciplinaire de la circonstance que, pour infliger des peines disciplinaires qui n'ont pas de conséquences financières immédiates, c'est la même autorité qui est compétente pour entamer les poursuites, instruire le dossier disciplinaire et statuer sur la sanction à infliger, à condition que la personne poursuivie disciplinairement dispose d'un recours effectif (n° 39/2004 cité).

Quant à la composition des tribunaux du travail, la Cour estime que la qualité d'ouvrier ou d'employé de certains juges est moins importante lorsque ces tribunaux ont à statuer sur des litiges relatifs à la sécurité sociale de sorte que le législateur n'a pas porté atteinte aux droits des justiciables en ne confiant pas les contestations relatives à la qualité d'indépendant ou de travailleur salarié à des chambres complétées du tribunal du travail. La Cour souligne d'ailleurs que, même dans cette hypothèse, en degré d'appel, il est toujours statué sur ce genre de contestations par une chambre de la cour du travail dans laquelle les magistrats de carrière sont majoritaires (n° 15/2004 du 29 janvier 2004).

Il appartient également au législateur de déterminer de quelle manière est réglée la communication des actes de procédure. Le choix du pli judiciaire peut se justifier par le souci de réduire les frais de la procédure ou d'accélérer l'exécution de la décision, comme c'est le cas en matière de délégation de somme. Cette dernière a en effet pour objet, non la reconnaissance d'une obligation fondée sur un lien familial, mais un mode d'exécution d'une telle obligation, que le juge impose à un débiteur défaillant en la faisant exécuter directement par les tiers débiteurs. La situation du créancier d'une obligation alimentaire non exécutée requiert qu'il puisse être paré sans délai au défaut de paiement de la créance d'aliments (n° 118/2004 cité).

Par l'arrêt n° 52/2004 du 24 mars 2004, la Cour dit pour droit que l'article 12bis, § 4, alinéa 3, du Code de la nationalité belge viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il ne permet pas la prorogation du délai d'appel afférente aux vacances judiciaires.

Enfin, l'article 804, alinéa 2, du Code judiciaire est contesté devant la Cour. En vertu de cette disposition, un jugement par défaut peut être requis contre une partie qui a comparu à l'audience d'introduction et qui ne comparaît pas à l'audience à laquelle la cause a été fixée. Le législateur



entend de la sorte éviter des procédures dilatoires. La Cour considère que la mesure n'est pas disproportionnée à cet objectif. Contrairement à la partie qui n'a comparu en aucune manière au procès, la partie visée à l'article 804, alinéa 2, a comparu à l'audience d'introduction et a déposé des conclusions. Etant donné que le juge est tenu de répondre à celles-ci, le caractère contradictoire de la procédure est suffisamment garanti (n° 206/2004 du 21 décembre 2004).

4. *Droit civil*

Les spécialistes du droit des assurances s'intéresseront à l'arrêt n° 167/2004 du 28 octobre 2004 par lequel la Cour dit pour droit que l'article 87, § 2, de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, en tant qu'il implique que la personne lésée bénéficie uniquement des droits résultant du contrat d'assurance que l'assuré possédait à l'égard de l'assureur au moment du sinistre, constitue une mesure pertinente afin de respecter autant que possible la liberté contractuelle qui fonde le contrat d'assurance et est proportionnée à cet objectif puisque la personne lésée demeure libre de s'adresser au responsable du dommage pour en obtenir réparation (n° 167/2004 cité).

Plusieurs arrêts sont également rendus en matière de droit familial. La Cour a ainsi l'occasion de souligner que l'article 21, alinéa 2, de la Constitution ne règle pas les conditions du mariage et n'a pas non plus pour objet ou pour effet de faire dépendre le mariage civil de l'une ou l'autre conception religieuse du mariage. Ce dernier étant désormais considéré par le législateur comme la création d'une communauté de vie durable, la différence entre, d'une part, les personnes qui souhaitent former une communauté de vie avec une personne de l'autre sexe et, d'autre part, les personnes qui souhaitent former une telle communauté avec une personne de même sexe n'est pas telle qu'il faille exclure pour ces dernières la possibilité de se marier. La circonstance que la Constitution attribue une importance particulière à l'égalité entre hommes et femmes, par le biais des articles 10, alinéa 3, et 11*bis*, n'a pas pour effet que la « dualité sexuelle fondamentale du genre humain » puisse être considérée comme un principe de l'ordre constitutionnel belge (n° 159/2004 cité).

Le droit d'habitation profitant non seulement au titulaire de ce droit mais également à sa famille, il n'est pas justifié de permettre à l'époux ou à l'épouse du titulaire du droit d'habiter l'immeuble et d'exclure, comme le font les articles 632 à 634 du Code civil, cette possibilité pour le parte-

naire non marié avec lequel ce titulaire forme une communauté de vie (n° 54/2004 cité) (106).

La Cour connaît encore de la différence de traitement entre enfants nés hors mariage, quant à l'attribution à l'enfant du nom du père. Il n'est pas déraisonnable de prévoir que, lorsque l'enfant porte le nom de sa mère parce que son père était marié à une autre femme et que la filiation maternelle a donc été établie la première, la substitution à ce nom de celui du père n'est possible qu'à la condition que le père et la mère, ou l'un d'eux si l'autre est décédé, fassent une déclaration à cet effet auprès de l'officier de l'état civil. Il n'est pas déraisonnable non plus, compte tenu de l'utilité sociale de la fixité du nom, que le législateur ait prévu qu'en cas de désaccord entre le père et la mère, le nom attribué à l'enfant sera maintenu (n° 82/2004 cité).

Saisie à nouveau d'une question relative au droit au nom, la Cour estime qu'il n'apparaît pas dénué de justification que, s'agissant du nom qui est ou peut être porté par l'adopté suite à l'adoption, l'article 358, § 1^{er}, du Code civil ne confère pas à l'adopté mineur la même faculté que celle octroyée à l'adopté majeur, à savoir celle de pouvoir garder, purement et simplement, son nom d'origine. Tant la volonté d'intégrer de manière optimale l'adopté mineur dans sa famille adoptive que l'importance limitée que revêt pour lui le maintien de son nom d'origine, justifient une telle différence de traitement (n° 183/2004 du 16 novembre 2004).

La Cour se prononce également sur la différence de traitement qui existe entre les droits des enfants d'un défunt nés d'un précédent mariage et ceux des enfants d'un défunt nés hors mariage, avant le mariage (n° 140/2004 cité), ainsi que sur l'indexation des sommes octroyées au bénéficiaire d'une contribution aux frais d'entretien et d'éducation d'un enfant, d'une part, et au bénéficiaire d'une pension alimentaire après divorce, d'autre part (n° 122/2004 cité).

Toujours en matière de divorce, l'article 337, § 1^{er}, du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il fixe un délai de déchéance de trois ans pour les actions alimentaires visées par cet article. Dès lors que les preuves exigées par la loi se font désormais essentiellement au moyen de procédés scientifiques qui n'ont pas la fragilité des témoignages et qui ne perdent pas leur fiabilité avec l'écoulement du temps, une telle abréviation du délai de déchéance classiquement reconnu en matière alimentaire n'est plus pertinente par rapport à l'objectif poursuivi (n° 79/2004 cité).

(106) La Cour évoque toutefois une autre interprétation, plus large, de la notion de « famille », et en vertu de laquelle le droit d'habitation s'étendrait également aux personnes non mariées qui forment une communauté de vie. Dans cette interprétation, les dispositions en cause sont constitutionnelles.

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 81/2004 du 12 mai 2004, une différence de traitement est postulée entre les époux parents d'enfants mineurs, selon que le divorce des parents est un divorce pour cause de séparation de fait de plus de deux ans ou un divorce pour faute. Pour cette dernière forme de divorce, l'exigence que la situation matérielle des enfants précités ne peut s'aggraver de manière notable n'est pas une condition d'admission du divorce. La Cour estime que le critère du mode de divorce ne présente pas de liens de pertinence avec l'objectif du législateur qui consiste à prévenir l'aggravation notable de la situation matérielle des enfants mineurs. Cette différence de traitement a, en outre, des effets disproportionnés puisqu'elle pourrait aboutir à ce qu'un divorce pour cause de séparation de fait puisse être « reporté » jusqu'à ce que l'enfant mineur soit devenu majeur (n° 81/2004 cité) (107).

5. *Droit public et administratif*

La procédure applicable devant le Conseil d'Etat occupe une place importante en 2004. Ainsi, en tant qu'il invite un requérant à établir l'avantage qu'il pourrait retirer de l'annulation d'une décision administrative de refus, malgré l'acceptation ultérieure, sans effet rétroactif, de sa demande, l'article 19 des lois coordonnées n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il appartient dès lors au Conseil d'Etat, et non à la Cour, de se prononcer dans chaque cas sur ce sujet (n° 13/2004 cité).

L'article 5ter de la loi spéciale du 12 janvier 1989 renforce la possibilité de suspension des normes ou des actes administratifs qui porteraient atteinte aux intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'Etat belge en limitant les conditions de suspension à la formulation de moyens sérieux. On ne peut raisonnablement soutenir qu'une autorité publique serait discriminée par une règle législative visant à préserver l'ordre juridique et le justiciable d'actes de l'autorité au sujet desquels existent des indices sérieux qu'ils violent des normes constitutionnelles ou législatives. La disposition en cause ne permet d'ailleurs pas que les actes concernés de l'autorité soient suspendus sans fondement (n° 35/2004 cité).

La nécessité de sauvegarder l'indépendance des assemblées législatives ne justifie pas que les fonctionnaires de celles-ci soient privés de la possibilité de contester, dans le cadre d'un recours en annulation formé contre des actes individuels, la légalité de l'acte réglementaire qui sert de fondement à l'acte attaqué, ni qu'ils soient privés d'un recours en annulation contre ces actes réglementaires. L'absence de ces garanties juridictionnelles qui

(107) Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur une éventuelle entrave à la circulation transfrontalière.



sont reconnues par contre aux fonctionnaires relevant des autorités administratives est contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Pour la Cour, la discrimination trouve son origine dans le défaut d'organisation, d'une part, d'un droit de contester, à la suite d'un recours en annulation d'un acte individuel, la légalité de l'acte réglementaire qui sert de fondement à l'acte attaqué et, d'autre part, d'un recours en annulation des actes réglementaires pris par les assemblées législatives ou leurs organes à l'égard de leur personnel (n° 89/2004 cité).

En vertu de l'article 14 des lois coordonnées, le Conseil d'Etat se considère incompetent pour connaître d'un recours en annulation et d'une demande de suspension introduits par un membre du Collège juridictionnel contre une décision du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mettant fin à ses fonctions. Interrogée sur la constitutionnalité d'une telle disposition, la Cour estime que les membres du Collège ne sont ni des agents ni des membres du personnel du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mais des mandataires dont la fonction est en partie comparable à celle des députés permanents. La décision du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale nommant un membre du Collège juridictionnel ou mettant fin à ses fonctions est donc d'une nature différente de celle d'un acte administratif du Conseil concernant les membres de son personnel. Dès lors, lorsque le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale désigne les membres du Collège, il pose un acte qui peut être soustrait à la compétence du Conseil d'Etat (n° 93/2004 cité).

Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur la constitutionnalité de l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées qu'il interprète comme lui interdisant de suspendre l'exécution d'une décision implicite de refus émanant d'une autorité administrative. La Cour dit pour droit que, si aucune disposition de la Constitution n'oblige le législateur à instaurer de manière générale une procédure de référé administratif, lorsque le législateur agit de la sorte, il ne peut refuser cette possibilité à certaines catégories de sujets de droit s'il n'existe pas pour ce faire une justification raisonnable. Le fait que la décision de refus soit déduite du silence de l'autorité tenue de statuer et non d'une décision explicite de celle-ci ne présente pas de lien avec la possibilité pour le Conseil d'Etat d'en ordonner la suspension et ne peut dès lors justifier que les administrés concernés soient privés de la possibilité de demander la suspension de l'acte, alors qu'ils pourraient l'obtenir si l'autorité avait pris une décision explicite qui aurait le même contenu. La différence de traitement ne repose sur aucun critère pertinent (n° 191/2004 cité) (108).

(108) Les dispositions en cause peuvent être interprétées comme n'excluant pas la possibilité pour le Conseil d'Etat d'ordonner la suspension d'une décision implicite de refus. Dans cette interprétation, les dispositions concernées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.



La question de la recevabilité du recours devant le Conseil d'Etat retient encore l'attention de la Cour. Les entités fédérées requérantes devant le Conseil d'Etat doivent ainsi justifier d'un intérêt à agir, alors que tel n'est pas le cas lorsqu'elles saisissent le Comité de concertation.

Compte tenu des différences essentielles entre le Conseil d'Etat et le Comité de concertation, les situations décrites ne sont pas jugées suffisamment comparables par la Cour. Lorsqu'elles introduisent un recours en annulation auprès de la Cour d'arbitrage, les collectivités fédérées sont également dispensées de justifier d'un intérêt agir. Cette circonstance se fonde toutefois sur un choix opéré par le Constituant lui-même, qu'il n'appartient pas à la Cour de contrôler (n° 201/2004 cité).

La loi du 30 juin 1971 « relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales » ne permet pas aux juridictions du travail de faire application des dispositions de la loi du 29 juin 1964 relative à la suspension du prononcé de la condamnation et au sursis à l'exécution des peines. S'il est raisonnablement justifié que la personne qui agit devant le tribunal du travail ne puisse bénéficier d'une mesure de suspension du prononcé de la condamnation, le raisonnement qui précède ne vaut pas pour le sursis à l'exécution des peines. Qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre juridiction, le sursis peut inciter de la même manière le condamné à s'amender. Sans doute les amendes administratives n'ont-elles pas le caractère infamant qui s'attache aux condamnations pénales, notamment en ce qu'elles ne sont pas inscrites au casier judiciaire. Toutefois, en raison de leur caractère inéluctable, elles ne permettent pas de tenir compte des antécédents, des efforts ou de la possibilité d'amendement de l'intéressé. Il y a lieu de rappeler que le tribunal du travail, en ce qu'il ne dispose pas de la faculté d'accorder le sursis, ne détient pas un pouvoir d'appréciation comparable à celui de l'administration. Or, un système qui organise un recours *a posteriori* contre une amende infligée par l'administration n'est admissible que si rien de ce qui relève de l'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du tribunal (n° 105/2004 cité).

Compte tenu du laps de temps important séparant l'élaboration des diverses réglementations relatives à l'indemnisation des victimes de guerre, il peut se comprendre que l'indemnité accordée par la loi du 11 avril 2003 soit d'une autre nature que celles qui ont été accordées auparavant à d'autres victimes. Eu égard au fait que les indemnités sont financées à l'aide de moyens publics, le législateur a également pu exiger un lien suffisant avec la Belgique et limiter l'indemnité à ceux qui, non seulement séjournèrent en Belgique durant la deuxième guerre mondiale, mais qui ont acquis entre-temps la nationalité belge (n° 149/2004 cité).



La Cour se prononce également sur la constitutionnalité de la publication du *Moniteur belge* par l'intermédiaire du seul site Internet de la Direction du *Moniteur belge*. La mesure introduit une différence de traitement injustifiée entre celui qui, ayant accès à un matériel informatique, peut consulter aisément tous les numéros du *Moniteur belge* édités depuis la mise en vigueur des dispositions attaquées et y trouver le texte qui l'intéresse, et celui qui, n'ayant pas accès à l'informatique, ne peut identifier le numéro dans lequel ce texte est publié (n° 106/2004 cité).

En attribuant, à l'article 184 de la Constitution, au pouvoir législatif la compétence de régler les éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police, le Constituant a voulu éviter que le pouvoir exécutif règle seul cette matière. Toutefois, il ne peut être raisonnablement soutenu que l'habilitation donnée au Roi par la loi du 26 avril 2002 en matière de nominations excède les limites contraignant le pouvoir de délégation : d'une part, parce que le législateur a arrêté les conditions de nomination des intéressés ; d'autre part, parce que subordonner à l'intervention du législateur la désignation des agents en cause ne serait pas compatible avec les exigences d'efficacité du service auquel ils appartiennent. Par ailleurs, les règles de déontologie sont définies dans l'intérêt d'une profession ou d'un service public et concernent des manquements qui ne font pas nécessairement l'objet d'une définition précise. Dans ces conditions, le législateur a pu estimer qu'il ne lui revenait pas de fixer de telles règles et qu'il convenait qu'elles le soient par les autorités responsables du bon fonctionnement des services en cause (n° 2/2004 cité).

La Cour annule, en revanche, l'article 437 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002. En reproduisant le contenu de l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté royal du 10 juillet 2002 accordant une prime Copernic à certains agents des administrations de l'Etat, le législateur a en effet réglé une matière qui relève de la compétence du Roi en vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution. La Cour n'aperçoit pas d'autres motifs impérieux d'intérêt général de nature à justifier, en l'espèce, l'intervention du législateur dans un litige pendant (109).

En tant que l'article 5 du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 modifiant, d'une part, et portant interprétation, d'autre part, du décret sur l'Electricité du 17 juillet 2000 a un effet rétroactif alors qu'aucune circonstance exceptionnelle n'est susceptible de justifier qu'il soit porté atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous, cet article paraît incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. L'intention de rectifier une inexactitude

(109) C.A., n° 99/2004 cité. Voy., toujours en matière de validation législative, n° 176/2004 cité : l'article 3, § 1^{er}, alinéa 4, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants a fait l'objet d'une confirmation législative.

dans la rédaction de la disposition originale ne saurait être considérée comme une circonstance exceptionnelle (n° 193/2004 cité).

N'est pas plus justifiée l'habilitation faite par l'article 15, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1990 au Roi de fixer les règles pour l'appréciation des qualités morales, caractérielles, physiques et professionnelles requises d'un candidat militaire actif sans aucunement limiter ce pouvoir. En s'abstenant de reprendre dans le texte de la loi les conditions et les critères requis pour délimiter l'aptitude du candidat, tels qu'ils avaient été décrits au cours des travaux préparatoires, alors qu'ils étaient de nature à y être insérés, le législateur prive une catégorie de militaires de la garantie inscrite à l'article 182 de la Constitution (n° 135/2004 cité).

Saisie sur question préjudicielle, la Cour est appelée à statuer sur la validité de l'habilitation faite au Roi par l'article 6, § 1^{er}, a), de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits. Selon le juge *a quo*, cette disposition habiliterait le Roi à établir une différence de traitement précise entre les détenteurs d'appareils automatiques de distribution de produits de tabac. La Cour estime que la disposition critiquée ne permet en aucune façon au Roi de déroger au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit se fonder sur une justification objective et raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la norme considérée. En application de l'article 159 de la Constitution, il revient au juge de ne pas appliquer les dispositions d'un arrêté qui ne seraient pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 178/2004 cité).

Dans ses arrêts n° 1/2004 cité, n° 86/2004 cité, n° 127/2004 cité, n° 165/2004 du 28 octobre 2004 et n° 170/2004 cité, la Cour affine également sa jurisprudence relative à la prescription quinquennale applicable aux actions dirigées contre l'Etat. S'il est vrai que les créances à l'égard des communes, des centres publics d'aide sociale, voire des intercommunales, pourraient être soumises au même délai de prescription, les articles 10 et 11 de la Constitution n'impliquent toutefois pas que le législateur doive déroger aux règles de prescription de droit commun à l'égard de toutes les autorités administratives.

Interrogée au sujet de la portée de l'article 32 de la Constitution, la Cour rappelle que le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental. Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation. L'article 4 de la loi du 2 avril 2003 apporte au droit à la publicité des documents administratifs une restriction qui n'est pas dénuée de justification raisonnable afin d'assurer la sécurité de



l'Etat et de lutter contre la prolifération et le trafic illicite des armes nucléaires. Dès lors qu'elle est limitée aux documents et données relatifs aux seules matières nucléaires, l'interdiction d'accès n'est pas une mesure manifestement disproportionnée au regard des objectifs précités, d'autant plus qu'une certaine publicité est assurée en la matière par l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (n° 150/2004 cité) (110).

En ce qui concerne la motivation formelle des actes administratifs, la Cour dit pour droit qu'interprétée en ce que les actes administratifs pris par les assemblées législatives ou leurs organes à l'égard des membres de leur personnel n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, celle-ci viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Si les assemblées législatives sont détentrices du résidu de souveraineté et doivent, en raison de leur caractère propre, voir leur indépendance totalement garantie, la Cour n'aperçoit pas en quoi cette indépendance serait mise à mal par l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision qu'elles prennent à l'égard de leur personnel (n° 17/2004 cité).

Interrogée, au contentieux de la suspension, à propos de l'article 18, 1°, de la loi spéciale du 2 mars 2004 portant diverses modifications en matière de législation électorale, en ce qu'il instaure un seuil électoral de 5 p.c. pour les élections régionales dans la Région de Bruxelles-Capitale, la Cour souligne que, même si les élections ont lieu suivant un système de représentation strictement proportionnelle, on ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues ». De même que l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'implique pas que la dévolution des sièges doive être le reflet exact du nombre des suffrages, il ne fait pas obstacle en principe à ce qu'un seuil électoral soit instauré en vue de limiter la fragmentation de l'organe représentatif. Par ailleurs, les effets différenciés de l'application du seuil électoral de 5 p.c., en fonction du groupe linguistique concerné du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ne constituent que la conséquence de la fixation, par le législateur spécial, du rapport entre les sièges appartenant aux deux groupes linguistiques du Conseil. Cette fixation a été jugée constitutionnelle par la Cour dans son arrêt n° 35/2003 et 36/2003. En raison de ce constat de compatibilité, le

(110) L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution ne permet pas de déduire un droit à l'information en ce qui concerne les matières nucléaires, qui irait au-delà des garanties de l'article 32 de la Constitution. Sans se prononcer sur le point de savoir si l'article 23 de la Constitution implique, en l'espèce, une obligation de *standstill*, la Cour constate par ailleurs que la restriction de l'accès aux documents et données dans les matières nucléaires ne peut être qualifiée de mesure qui réduirait sensiblement le niveau de protection offert par la législation antérieure.

législateur spécial a pu instaurer un seuil électoral de pourcentage identique dans chaque groupe linguistique du Conseil (111).

Dans un arrêt ultérieur relatif à la même question, la Cour souligne encore qu'aucune disposition contraignante du droit interne ou du droit international ne limite dans le temps la possibilité pour le législateur de modifier la législation électorale. Si on peut regretter que la disposition attaquée n'ait été adoptée que le 2 mars 2004, alors que la nécessaire prévisibilité des éléments essentiels d'une élection devrait dissuader le législateur de modifier les règles électorales trois mois avant les élections, il s'agissait en l'espèce, non d'introduire un élément imprévisible dans la loi électorale applicable pour la Région de Bruxelles-Capitale, mais d'aligner celle-ci sur les dispositions d'une autre législation électorale connue, appliquée et jugée constitutionnelle (n° 103/2004 cité).

Quant à l'article 5 de la loi du 21 juin 2002, la Cour estime que l'intervention financière des provinces, en cas de déficit éventuel des établissements d'assistance morale du Conseil central laïque, telle qu'elle est prévue par cette disposition, n'est pas à ce point considérable ou aléatoire qu'elle empêcherait certaines provinces, en violation du principe d'égalité, d'accomplir les missions qui relèvent de l'intérêt provincial consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution (n° 173/2004 cité).

C'est au législateur décrétoal qu'il appartient, dans l'exercice de sa compétence relative au financement des communes, de déterminer les critères de répartition des moyens du Fonds flamand des communes et de fixer le coefficient de pondération à appliquer. La rigidité résultant inévitablement de l'utilisation de critères de répartition et de coefficients de pondération fixés de manière générale peut se justifier par la considération que le législateur décrétoal entend légiférer par catégories plutôt que de tenir compte des particularités propres à chaque cas individuel — en l'espèce les 308 communes flamandes —, de sorte qu'il faut admettre, sauf erreur manifeste, que, nécessairement, ces catégories n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Quant aux critères utilisés, ils peuvent raisonnablement se justifier au regard des articles 10 et 11 de la Constitution (n° 21/2004 cité).

En tant qu'il limite, notamment, à une voix consultative la participation des personnes membres de l'administration de la Communauté française aux conseils d'administration d'a.s.b.l. culturelles subventionnées par la Communauté française, le législateur décrétoal n'édicte pas de mesure préventive interdite par l'article 27 de la Constitution. Au regard du souci d'assurer une plus grande indépendance aux associations culturelles concer-

(111) C.A., n° 96/2004 cité. Voy. égal. l'arrêt n° 22/2004 cité par lequel la Cour rejette les recours à l'encontre de l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale.



nées, la limitation apportée par le décret au droit de vote constitue une mesure pertinente et proportionnée (n° 60/2004 du 31 mars 2004).

L'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 a pour objectif d'exempter les intercommunales de contributions auxquelles ne sont pas soumises les communes. Ces dernières, en tant que personnes morales de droit public, sont toutefois soumises à la redevance instaurée par la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution de telle sorte que la différence de traitement qui découle de l'exonération des intercommunales de pareille redevance, ne peut se justifier (112).

En maintenant, pour une durée limitée, une différence de traitement en matière d'exemption fiscale entre la s.a. Belgacom et les autres opérateurs économiques déployant des activités dans le même secteur dans un contexte concurrentiel, le législateur a pu raisonnablement tenir compte du fait que la s.a. Belgacom étant l'héritière de la Régie des télégraphes et des téléphones, devait d'une part assumer des obligations de service public, et d'autre part, ne jouissait pas d'une souplesse comparable à celle des sociétés nouvellement établies en Belgique. La s.a. Belgacom devait avoir la possibilité de disposer du temps nécessaire à son adaptation aux exigences d'un marché des télécommunications libéralisé et concurrentiel (n° 32/2004 cité) (113).

Afin de pouvoir négocier avec des syndicats capables de porter des responsabilités sur le plan national et d'éviter un émiettement qui nuirait aux négociations, le législateur a pu raisonnablement considérer comme représentatifs les syndicats agréés affiliés à un syndicat représenté au Conseil national du travail, pour autant qu'y soit ajouté un nombre suffisant d'organisations qui justifient d'une réelle représentativité en fait. En fixant le seuil de représentativité à 5 p.c., le législateur a pris une mesure qui est conforme à cet objectif. La liberté syndicale et la liberté d'association garantissent à tout travailleur le droit de se syndiquer librement, mais il ne pourrait en être déduit que les associations syndicales elles-mêmes bénéficieraient d'un droit intangible au maintien de critères de représentativité qui leur seraient favorables (n° 144/2004 cité).

Toujours en matière syndicale, la Cour estime qu'il n'est pas dépourvu de pertinence que des organisations de la R.T.B.F. fassent partie d'une organisation interprofessionnelle constituée sur le plan national. Leur présence est en effet de nature à garantir que, lors de l'adoption de décisions relevant des autorités politiques de tutelle, il soit tenu compte non seule-

(112) C.A., n° 8/2004 du 21 janvier 2004. Voy., dans le même sens, en matière d'exemption d'impôts au profit des intercommunales, les arrêts n° 14/2004 du 21 janvier 2004 et n° 166/2004 cité.

(113) L'exemption contestée peut être considérée comme une aide existante, au sens des articles 86 et 87 du Traité C.E., même si cette qualification ne lui a pas été donnée formellement par la Commission européenne.

ment des intérêts du personnel de la R.T.B.F. mais aussi de ceux des travailleurs en général et, notamment, des agents de l'ensemble des services publics. La représentativité étant la condition d'un pouvoir beaucoup plus déterminant et plus direct dans un système de désignation directe que dans un système d'élection, il n'est par ailleurs pas déraisonnable qu'elle soit conçue selon des critères moins exigeants dans ce dernier cas que dans le premier (n° 94/2004 cité).

En n'indexant pas, durant deux ans, les suppléments de traitement, allocations et indemnités, le législateur adopte une mesure qui contribue à limiter les dépenses qu'entraîne la restructuration des services de police. Dès lors qu'elle ne porte pas sur les traitements, la mesure n'a pas d'effets disproportionnés (114).

Compte tenu des difficultés, en particulier opérationnelles, qui découleraient d'une application immédiate et intégrale du régime général de l'emploi des langues dans les services de police intégrée, structurée à deux niveaux, et compte tenu de l'intérêt public général que servent la disponibilité opérationnelle et le fonctionnement des services concernés, le législateur pouvait prévoir, à l'article 69 de la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, un régime transitoire qui offre à la catégorie de membres du personnel visés dans cette disposition la possibilité de conserver, pour une durée limitée, leur fonction lorsqu'ils ne peuvent apporter la preuve de la connaissance linguistique exigée. La mesure serait cependant disproportionnée si elle ne venait pas à échéance le 1^{er} avril 2006, soit cinq ans à dater de son entrée en vigueur (n° 42/2004 cité). Par l'arrêt n° 2/2004 cité, la Cour confirme par ailleurs la jurisprudence qu'elle a établie en la matière dans son arrêt n° 102/2003 du 22 juillet 2003.

En 2004, la Cour se penche également sur les conditions auxquelles sont soumises les personnes, organisations ou associations qui organisent ou vendent des séjours ou des voyages (n° 80/2004 cité) ainsi que sur la juridiction compétente pour statuer sur les litiges entre l'IBPT et ses agents (n° 131/2004 cité).

6. *Droit des étrangers*

L'article 191 de la Constitution n'a pas pour objet de dispenser le législateur, lorsqu'il établit une différence entre Belges et étrangers, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution (n° 92/2004 cité).

L'octroi d'une aide sociale complète aux étrangers en situation illégale ou irrégulière sur le territoire retient à nouveau l'attention de la Cour. Saisie

(114) C.A., n° 29/2004 cité. Voy. égal., quant au pécule de vacances et à la Prime Copernic, l'arrêt n° 99/2004 cité.



de plusieurs questions mettant en cause la constitutionnalité de l'article 57, § 2, de la loi sur les C.P.A.S., interprété, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, comme ne s'appliquant pas aux étrangers ayant introduit une demande de régularisation de séjour sur la base de la loi du 22 décembre 1999 et ne pouvant en vertu de cette dernière être éloignés du territoire, la Cour se réfère à sa propre interprétation, antérieure, de la même disposition, interprétation qui est opposée à celle de la Cour de cassation, pour considérer que les étrangers en procédure de régularisation n'ont pas droit, en application de l'article 57, § 2, à une aide sociale complète, et que la Constitution, en ses articles 10, 11 et 23, n'est pas violée par cette interprétation (n° 203/2004, n° 204/2004 et n° 205/2004 cités).

Conformément à sa jurisprudence antérieure (n° 106/2003 du 22 juillet 2003), la Cour estime qu'un sort différent doit être fait, en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, aux enfants mineurs en situation illégale. Elle ajoute qu'en attendant qu'une loi apporte une réponse aux besoins de ces enfants, une aide sociale devait pouvoir être accordée aux mineurs dont les parents séjournent illégalement sur le territoire du Royaume, dans des conditions et modalités permettant de concilier les objectifs poursuivis par la Convention sur les droits de l'enfant avec l'objectif de ne pas inciter les parents en séjour illégal à se maintenir sur le territoire (n° 189/2004 cité).

Par ailleurs, la Cour estime justifié que le législateur subordonne l'octroi des allocations sociales relevant des régimes résiduaux et non-contributifs aux étrangers à certaines conditions tenant à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique. Ainsi en va-t-il pour les allocations de handicapés (n° 92/2004 cité).

Enfin, les dispositions réglant l'emploi des langues au cours de la procédure d'asile sont jugées conformes aux garanties constitutionnelles (n° 164/2004 du 28 octobre 2004).

7. *Droit fiscal*

La Cour est fidèle à sa notion de l'impôt. En conséquence, une retenue, qui n'est rien d'autre que l'abaissement du montant d'une prime initialement prévue, qui porte sur une somme qui n'a jamais fait partie du patrimoine des bénéficiaires, et qui n'est ni accordée à un établissement de sécurité sociale, ni attribuée comme recette fiscale au Trésor public au titre de précompte professionnel, ne présente aucune des caractéristiques de l'impôt (n° 99/2004 cité).

Lorsque la retenue en cause est qualifiée d'impôt, l'article 170, § 1^{er}, et l'article 172, alinéa 2, de la Constitution exigent qu'elle ne puisse être levée sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables exprimé par leurs représentants. Il s'ensuit que la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi et que toute délégation qui porte sur la déter-

mination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle, car il s'agit d'une garantie essentielle qui ne peut être retirée sans justification (n° 88/2004 et n° 195/2004 cités). En appréciant le respect du principe de légalité, la Cour tient compte, toutefois, du contexte et de l'objectif du législateur : lorsqu'il entend combattre une fraude par définition variée, la Cour admet que le législateur puisse ne pas définir de façon détaillée les conditions d'application concrète d'un moyen de preuve destiné à apprécier dans des cas concrets des situations particulières de manière individuelle (n° 188/2004 du 24 novembre 2004).

La Cour précise encore qu'une règle de droit fiscal ne peut être qualifiée de rétroactive que si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment où elle est entrée en vigueur. Ainsi, en matière de précompte mobilier sur les bonis de liquidation et d'acquisition, la dette d'impôt naissant définitivement à la date de l'attribution ou de la mise en paiement des bonis sur lesquels le précompte mobilier est dû, une loi publiée le 31 décembre 2002 s'appliquant aux revenus attribués ou mis en paiement à partir du 1^{er} janvier de la même année confère un effet rétroactif au précompte mobilier instauré. Le fait qu'un avis avait été publié antérieurement au *Moniteur belge* ne peut suffire à justifier la rétroactivité de cette disposition. Si elle admet que le législateur puisse prendre des mesures pour mettre en échec les procédés par lesquels des contribuables obtiendraient une exonération pour une période que le législateur n'a pas visée, la volonté de lutter contre les effets indésirables de cette exonération ne suffit pas à justifier l'effet rétroactif de la modification législative en cause (n° 109/2004, n° 110/2004 et n° 111/2004 cités).

Enfin, au plan des principes, on retiendra encore qu'il n'appartient pas à la Cour de porter une appréciation sur la manière différente dont le législateur traite deux sortes d'impôts. Pour qu'elle puisse se prononcer dans la limite de ses compétences, le moyen doit porter sur une comparaison de la situation fiscale de deux catégories de personnes (n° 146/2004 cité). Le fait que des contribuables aient pu être surpris par une brusque augmentation d'une taxe liée à une application incorrecte ou déraisonnable de l'ancien tarif et à l'absence de tout contrôle de l'administration sur les déclarations rentrées par eux ne peut conduire à censurer une disposition législative qui se justifie objectivement et raisonnablement au regard du but poursuivi (n° 163/2004 cité).



De nombreux arrêts concernent le Code des impôts sur les revenus (115).

Au sujet des intérêts moratoires servis en cas de réclamation ou de dégrèvement d'office, la Cour estime qu'il n'est pas justifié de les accorder dans le premier cas, et de les refuser dans le second, car dans les deux cas il s'agit d'une dette d'impôt dont le caractère indu est reconnu par le directeur des contributions, et dans les deux cas cette reconnaissance mène à l'obligation de restituer au contribuable les sommes qu'il a indûment versées au fisc. Dès lors, en tant qu'il ne permet pas l'octroi d'intérêts moratoires, l'article 418 du C.I.R. 1992 est inconstitutionnel (n° 23/2004 du 4 février 2004). De la même manière, la Cour juge injustifiée la différence de traitement dans l'octroi d'intérêts moratoires entre les remboursements d'impôts et les remboursements d'accroissements d'impôts, estimant que les caractéristiques propres à l'impôt et à l'accroissement d'impôt sont sans pertinence en l'espèce (n° 85/2004 cité).

La Cour juge que le choix du législateur de ne permettre la déduction des pensions alimentaires payées par le redevable que si le crédientier ne forme pas un ménage avec le débirentier, et pas dans le cas inverse, se fonde sur un critère objectif et pertinent, qui est la situation familiale de l'intéressé, et que le fait que l'article 104, alinéa 1^{er}, 1^o, du C.I.R. 1992 ne permette pas cette déduction au débirentier qui forme un ménage avec le crédientier ne saurait être considéré comme disproportionné, puisqu'il peut bénéficier d'autres avantages liés à sa situation familiale, à savoir la majoration de la quotité exemptée d'impôt (n° 63/2004 cité).

Les articles 10 et 11 de la Constitution n'impliquent pas que le législateur, lorsqu'il prévoit la possibilité pour les employeurs qui ne possèdent pas de restaurant d'entreprise d'accorder un avantage social comparable au moyen de chèques repas, soit obligé de soustraire cet avantage aux règles d'imposition généralement applicables, afin de prévoir un traitement fiscal identique pour tous les employeurs (n° 37/2004 cité).

L'article 171 du C.I.R. 1992 ne saurait être considéré comme disproportionné. Il permet en effet de bénéficier d'un taux d'imposition généralement réduit pour les revenus qu'il énumère, et il permet une déduction des pertes découlant des opérations visées à l'article 90, 10^o, du C.I.R. 1992. En outre, ces pertes sont déductibles des bénéfices pendant les cinq périodes imposables suivantes (n° 36/2004 cité).

(115) Outre les arrêts évoqués ci-dessous, voy. C.A., n° 40/2004 cité et n° 212/2004 du 21 décembre 2004 (remboursement d'une cotisation contestée, différence entre revenus d'origine belge et d'origine étrangère); n° 57/2004 (droit du conjoint séparé de fait de se pourvoir en réclamation) et n° 58/2004 cités (déduction des pertes professionnelles); n° 70/2004 du 5 mai 2004 (déduction pour investissement par l'emploi de travailleurs intellectuels); n° 101/2004 du 9 juin 2004 (fiscalité des arriérés payés aux membres de la police locale); n° 188/2004 cité (choix de la voie la moins imposée et qualification juridique de l'opération fiscale).

Au sujet de l'article 355 du C.I.R. 1992, la Cour juge que le législateur peut ne prévoir que pour l'impôt sur les revenus une mesure consistant à établir à nouveau une cotisation annulée, compte tenu de la spécificité de la procédure d'imposition à respecter, de l'ampleur des éléments d'imposition et de la matière imposable, du grand nombre de contribuables et de la complexité de la législation applicable (n° 211/2004 du 21 décembre 2004).

La lutte contre la fraude justifie des mesures sévères afin de garantir leur efficacité. Ainsi, bien qu'il puisse avoir des conséquences très lourdes, l'article 58, § 1^{er}, 3° et § 2, 3°, du C.I.R. 1992, qui permet d'établir un supplément d'impôt longtemps après l'écoulement des délais lorsque les revenus imposables sont révélés par une action judiciaire n'est pas jugé disproportionné (n° 214/2004 cité). L'imposition des commissions secrètes participe aussi de la politique de lutte contre la fraude. Admettre que la cotisation spéciale ne pourrait pas être établie lorsque le contribuable n'a pas respecté l'obligation spéciale de justification mais que toutes les données ont été reprises intégralement dans la comptabilité ferait perdre à cette sanction une grande part de son efficacité, il s'en déduit que la mesure en cause n'est pas disproportionnée (n° 72/2004 du 5 mai 2004).

Le régime fiscal des bonis de liquidation est attaqué à plusieurs reprises devant la Cour. Celle-ci estime que le fait que les bonis de liquidation et d'acquisition aient été dans le passé considérés comme des plus-values n'empêche pas que le législateur les considère ultérieurement explicitement comme des dividendes et les taxe au titre de revenus mobiliers, compte tenu notamment du fait qu'en cas de liquidation d'une société et en cas d'acquisition des actions ou parts propres, des bénéfices réservés sont distribués en sus du capital. La fiscalité des sociétés diffère de celle des personnes physiques, ce qui permet au législateur de décider d'appliquer, lors de la distribution des bénéfices réservés en cas de cessation d'activité d'une société, un taux différent de celui qui est applicable à la personne physique qui cesse son activité. Le même arrêt admet aussi que le législateur puisse exclure de la catégorie des revenus mobiliers les revenus auxquels les dispositions attaquées, qui soumettent à l'impôt des personnes physiques et au précompte mobilier les bonis de liquidation et d'acquisition, ne sont pas applicables (n° 109/2004 cité et n° 111/2004 cité).

Toujours au sujet du régime fiscal des sociétés (116), tel qu'il a été modifié par la loi du 24 décembre 2002, la Cour rejette un recours portant sur l'article 9 de cette loi, considérant que cette disposition n'engendre en soi aucune différence de traitement entre les entreprises d'assurances et les autres sociétés, soumises au droit comptable commun, car, contrairement à

(116) En ce qui concerne l'impôt des sociétés, voy. aussi l'arrêt n° 48/2004 cité, relatif à l'article 59 de la loi de redressement du 31 juillet 1984.



ce qui est indiqué dans l'exposé des motifs, le Roi n'a pas la possibilité de modifier les règles dérogatoires existantes en faveur des entreprises d'assurances (n° 129/2004 cité). Elle juge par ailleurs que puisque la réduction du taux de l'impôt aux sociétés prévue par cette loi ne profite qu'aux sociétés, il n'est pas injustifié que la compensation budgétaire de la perte de recettes fiscales résultant de cette réduction soit mise à charge des seules sociétés (n° 146/2004 cité).

La loi du 24 décembre 2002 établit des règles fiscales propres pour les P.M.E., visant à revaloriser leur statut. La Cour juge ces règles pertinentes et proportionnées, mais condamne le critère utilisé par la loi pour distinguer les P.M.E., à savoir le montant absolu du bénéfice imposable au cours d'un exercice social déterminé (n° 59/2004 cité).

La Cour connaît aussi de la nouvelle convention fiscale entre la Belgique et les Pays-Bas, en ce qu'elle prévoit l'imposition des pensions par l'Etat de la source. Cette mesure poursuit un but d'équilibre fiscal, qui consiste à lutter contre la « fuite des pensions ». La Cour précise à cette occasion que le principe d'égalité n'exige pas que, dans chacune des conventions qu'elle négocie avec les Etats voisins pour éviter les phénomènes de double imposition, la Belgique se préoccupe d'assurer cas par cas aux contribuables le régime qui leur serait à tout moment le plus favorable. Le même principe n'exige pas non plus, par ailleurs, que l'Etat ne puisse conclure des conventions avec d'autres parties contractantes qu'à la condition que ces conventions règlent les mêmes matières de manière analogue. Enfin, quant à l'entrée en vigueur de la convention en cause et à ses effets sur la situation fiscale des pensionnés concernés, la Cour indique que si l'autorité estime qu'un changement de politique s'impose d'urgence, elle peut décider de lui donner un effet immédiat et elle n'est en principe pas obligée de prévoir un régime transitoire. En l'espèce, il est clair que si la nouvelle disposition n'avait été applicable qu'aux pensions qui ne donneraient lieu à des prestations périodiques qu'après l'entrée en vigueur de la nouvelle convention fiscale, cela aurait fait obstacle à l'objectif poursuivi par le législateur (n° 20/2004 cité).

Les impôts régionaux (117) et locaux font aussi l'objet de plusieurs arrêts de la Cour. Répondant à une question relative à l'article 10, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales, elle considère qu'il n'est pas justifié que le législateur opte, dans la phase juridictionnelle de la procédure, pour une présomption de fondement de la réclamation en ce qui concerne les impôts communaux, alors qu'il a jugé une telle mesure inconcevable en ce qui

(117) C.A., n° 56/2004 (extinction de la redevance radio-télé en Région flamande) et n° 112/2004 cités (droits d'enregistrement sur vente d'immeuble en Région de Bruxelles-Capitale), n° 151/2004 du 15 septembre 2004 (taxe immobilière en Région de Bruxelles-Capitale) et n° 185/2004 du 16 novembre 2004 (taxe sur les logements abandonnés en Région flamande).

concerne les impôts fédéraux. Elle constate toutefois que cette disposition peut être interprétée d'une manière qui la rende compatible avec la Constitution (n° 134/2004 cité). La Cour relève par ailleurs que la députation permanente exerçait, avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 mars 1999, une fonction juridictionnelle dans le cadre du règlement des contestations relatives aux taxes provinciales, alors qu'elle ne présentait pas les garanties d'indépendance et d'impartialité requises de toute juridiction, ce qui créait une discrimination au détriment du contribuable de taxes provinciales, par rapport au contribuable d'un impôt d'Etat (n° 200/2004 cité).

L'exemption fiscale des intercommunales (118) ne se justifie que lorsqu'elle a pour effet de les exempter de contributions auxquelles ne sont pas soumises les communes. Dès lors que celles-ci sont soumises, en tant que personnes morales de droit public, à la redevance sur les eaux de surface établie par le décret du 25 juin 1992 de la Région wallonne, l'exemption des intercommunales ne peut se justifier (n° 8/2004 cité). La fiscalité poursuivant un objectif environnemental fait encore l'objet de deux arrêts au cours de l'année étudiée (119).

En matière de droits de succession, outre un arrêt concernant l'expertise de contrôle (n° 141/2004 cité), la Cour rend un arrêt relatif au tarif en Région de Bruxelles-Capitale. Elle confirme sa jurisprudence selon laquelle un tarif différent pour les divers groupes d'héritiers, en fonction de leur parenté, alliance ou situation de cohabitation avec le défunt repose sur un critère objectif et pertinent. Elle admet aussi que par l'instauration de ces tarifs, le législateur puisse avoir en vue un objectif s'inscrivant dans la politique régionale du logement, en espérant favoriser la transmission du patrimoine immobilier à des personnes susceptibles de s'installer dans la Région (n° 66/2004 cité).

Enfin, la Cour valide deux cotisations de solidarité, l'une servant à financer le Fonds pour les matières premières et les produits (n° 88/2004 cité) et l'autre à charge du secteur pétrolier (n° 46/2004 cité).

8. *Droit économique*

La Cour ne considère pas comme discriminatoire la différence de traitement qui consiste, d'une part, à permettre la vente à la pièce de journaux et de périodiques sans autorisation préalable de l'autorité et, d'autre part, à subordonner à une telle autorisation la vente d'abonnements à des journaux, pour autant qu'il ne s'agisse pas de la desserte régulière d'une clientèle fixe et locale, ainsi que la vente d'abonnements à des périodiques. L'acheteur est en effet mieux informé de l'étendue de ses engagements et

(118) Voy. aussi C.A., n° 166/2004 cité.

(119) C.A., n° 69/2004 (déchets en région flamande) et n° 195/2004 cités (écotaxes et cotisations d'emballage).



de l'objet de son achat dans le premier cas que dans le second. De plus, les personnes qui se voient refuser une autorisation disposent de voies de recours pour contester ce refus en justice, le cas échéant (n° 9/2004 cité).

L'article 5 de la loi du 1^{er} mai 1913 sur le crédit des petits commerçants et artisans et sur les intérêts moratoires prévoit que l'action en paiement des créances des marchands, pour les marchandises qu'ils vendent aux particuliers non marchands, se prescrit par un an à dater de l'expiration de l'année civile dans le cours de laquelle les marchandises ont été vendues. Dès lors que le délai de prescription d'un an peut être considéré comme proportionné, la date de début différée du délai de prescription ne fait pas davantage naître des effets disproportionnés. Pour les marchands, elle présente non seulement l'avantage que dans la plupart des cas ils peuvent disposer d'un délai de plus d'un an pour intenter leur action, mais également que leurs actions pour les livraisons d'une année déterminée arrivent à échéance à la même date, à savoir le 31 décembre de l'année suivant la livraison (n° 128/2004 cité).

En prévoyant que les communes qui sont, soit propriétaires d'une partie du réseau de distribution de gaz ou d'électricité qui alimente leur territoire, soit « enclavées », c'est-à-dire dont le réseau est géré par une personne morale qui n'est gestionnaire du réseau d'aucune des communes limitrophes, pourront procéder à une expropriation de ce réseau ou de cette partie de réseau, le législateur décretaal wallon a entendu « garantir l'autonomie de décision » des communes concernées, dans la mesure où tout autre propriétaire refuse de négocier le transfert de propriété aux fins de permettre au candidat gestionnaire de réseau proposé par la commune d'obtenir le droit d'usage du réseau. Puisque les objectifs de rationalisation de la gestion et de constitution de territoires homogènes, qui peuvent être considérés comme des objectifs d'intérêt général, ne peuvent être atteints, dans les territoires concernés, que par un changement de gestionnaire de réseau pour certaines parties de celui-ci, ils constituent en outre une cause d'utilité publique au sens des articles 16 de la Constitution et 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qui justifient la possibilité d'expropriation au regard des articles 10 et 11 de la Constitution (n° 147/2004 cité).

Les titulaires d'une marque sont suffisamment comparables aux titulaires de droits intellectuels en ce qui concerne la nature des droits protégés. Les droits de marque, les droits d'auteur, les droits de brevet, etc., sont tous des droits intellectuels. Toutefois, alors que d'autres droits intellectuels protègent la créativité artistique ou scientifique de leur titulaire, c'est le pouvoir distinctif de la marque qui est protégé par le droit des marques. Interprété comme excluant les titulaires d'une marque du droit d'accès à la procédure de saisie en matière de contrefaçon, l'article 1481, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire crée une différence de traitement qui n'est pas raisonna-

blement justifiée, étant donné que les titulaires d'un droit de marque sont privés d'un moyen efficace de sauvegarder leurs droits. Ce défaut n'est pas compensé par la loi du 1^{er} avril 1879 concernant les marques de fabrique et de commerce. En effet, cette loi se borne à punir, sur plainte de la personne lésée, certaines atteintes au droit des marques en tant que délits (n° 53/2004 du 24 mars 2004).

Nonobstant le fait que la Loterie nationale est une société anonyme de droit public chargée d'un service public qui poursuit des objectifs d'intérêt général, les établissements qui organisent des jeux de hasard exercent la même activité, qu'ils travaillent ou non pour la Loterie nationale. Toutefois, en accordant à la seule Loterie nationale le droit d'organiser des loteries, des jeux de hasard, des paris et des concours en utilisant les « outils de la société de l'information », le législateur permet de canaliser la propension au jeu au profit d'une institution placée sous le contrôle du gouvernement.

En revanche, il n'est pas raisonnablement justifié que certains articles de la loi sur les jeux de hasard ne soient pas rendus applicables, en vertu de la loi même, à la Loterie nationale, aux établissements de jeux de hasard de la Loterie nationale et aux jeux de hasard organisés par la Loterie nationale. De même, en limitant à son égard le contrôle opéré par la commission des jeux de hasard, le législateur a adopté une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi tant on n'aperçoit pas comment cette commission pourrait exercer un contrôle efficace si les contrôleurs n'ont pas accès à l'ordinateur central de la Loterie nationale (120).

La Cour établit également l'inconstitutionnalité de l'article 3, 2°, de la loi du 13 avril 1995 relative au contrat d'agences commerciales en ce qu'il exclut du champ d'application de cette loi les agents des sociétés de bourse (n° 6/2004 du 14 janvier 2004).

La Cour rend plusieurs arrêts en matière de faillite. Elle estime ainsi que le remplacement du curateur n'est pas une mesure disciplinaire, mais une mesure interne du tribunal de commerce visant au règlement rapide et efficace de la faillite. La situation du curateur remplacé ne peut dès lors être comparée utilement au droit disciplinaire régissant certaines catégories professionnelles (121).

En incitant les créanciers à introduire leur déclaration dans les délais et en limitant à trois ans à dater du jugement déclaratif de la faillite le droit d'agir en admission de leur créance, le législateur a adopté une mesure raisonnablement justifiée afin d'inviter les créanciers à plus de vigilance, espérant organiser ainsi un règlement plus rapide des faillites. A la lumière de l'objectif du législateur, qui est de permettre au failli de reprendre ses acti-

(120) C.A., n° 33/2004 cité; voy. égal., en matière de jeux de hasard, n° 113/2004 cité.

(121) C.A., n° 43/2004 cité; voy. égal. n° 50/2004 cité.



vités sur une base assainie, il se justifie encore objectivement et raisonnablement que l'excusabilité porte exclusivement sur les dettes dans la masse qui subsistent après la clôture de la faillite et que les actions nées après que le failli déclaré excusable a repris une activité sur de nouvelles bases puissent être exercées contre lui (n° 76/2004 cité).

Les articles 60, 61 et 62 de la loi-programme du 8 avril 2003 visent à faire collaborer activement et prioritairement les curateurs à la détermination des montants des déclarations de créance des travailleurs d'une entreprise faillie. Contrairement à la plupart des autres créanciers, le travailleur ne dispose pas d'un titre faisant apparaître le montant exact de sa créance. Le législateur a, dès lors, pu estimer que le curateur était la personne la plus appropriée pour fournir au créancier-travailleur l'information dont il dispose comme curateur (n° 91/2004 cité).

Il appartient au législateur compétent de déterminer les conditions d'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Ces restrictions ne seraient inconstitutionnelles que si le législateur les introduisait sans nécessité ou si ces restrictions avaient des effets manifestement disproportionnés au but poursuivi. L'interdiction pour certains faillis d'exercer toute activité commerciale pendant un certain temps n'est pas incompatible avec le droit, garanti par l'article 23 de la Constitution, de mener une vie conforme à la dignité humaine puisque des ressources peuvent être acquises autrement, pendant la durée de l'interdiction et, *a fortiori*, quand celle-ci a pris fin. Le législateur a par ailleurs veillé à éviter que cette interdiction soit d'application automatique et l'a subordonnée à un contrôle juridictionnel en conférant à un juge le pouvoir de la prononcer ou non et, dans les limites fixées par la loi, d'en déterminer la durée (n° 160/2004 cité).

Selon le nouvel article 80 de la loi sur les faillites, le tribunal prononce, sauf circonstances graves spécialement motivées, l'excusabilité du failli malheureux et de bonne foi. Seuls les faillis dont la faillite a été clôturée après l'entrée en vigueur de la loi du 4 septembre 2002 peuvent toutefois bénéficier du droit conditionnel d'excusabilité institué par l'article 80, alinéa 2, de la loi sur les faillites. La Cour estime que le législateur n'a pas agi de manière déraisonnable en ne conférant pas d'effet rétroactif à la disposition litigieuse, ce qui créerait une insécurité juridique (n° 68/2004 cité).

La loi du 4 septembre 2002 libère de leurs obligations non seulement le failli mais également le conjoint du failli qui s'est personnellement obligé à la dette du failli et les personnes physiques qui, à titre gratuit, se sont rendues caution d'une obligation du failli. Ces personnes ont certes souscrit une obligation propre de caution, mais cette obligation ne porte pas sur le paiement d'une dette propre, mais sur la liquidation d'une dette du débiteur principal failli. Compte tenu de cette particularité, il peut être objectivement et raisonnablement justifié que le législateur n'ait pas laissé au juge

la possibilité de libérer d'autres personnes tenues d'acquitter certaines dettes du failli et ce, d'autant que la loi du 5 juillet 1998 a organisé pour les non commerçants une procédure distincte qui peut aboutir à une remise de dettes (n° 78/2004 cité).

Interrogée sur la différence de traitement entre la personne physique et la personne morale, cette dernière ne pouvant être excusée en cas de faillite, la Cour constate tout d'abord que, si une personne physique peut se trouver exclue du circuit économique parce que la charge de ses dettes la dissuade de recommencer une activité commerciale, il n'en est pas de même d'une personne morale. Le souci de permettre « un nouveau départ » peut donc, sans violer le principe d'égalité, être réservé aux personnes physiques. De même, en choisissant de ne libérer que la caution de bienfaisance par le biais de l'excusabilité du failli, le législateur a entendu protéger la catégorie des cautions la plus désintéressée et la plus vulnérable et n'a pas fait un choix manifestement déraisonnable. Cependant, en étendant automatiquement à la caution à titre gratuit le bénéfice de l'excusabilité qui n'est accordée qu'à certaines conditions au failli, il est allé au-delà de ce qu'exigeait le principe d'égalité et a imposé aux créanciers un sacrifice qui n'est pas raisonnablement proportionné au but qu'il poursuit alors qu'en excluant les personnes morales du bénéfice de l'excusabilité, le législateur a introduit un second automatisme qui aboutit à créer une discrimination en défaveur des cautions de ces personnes morales (n° 114/2004 cité).

En ne permettant pas au juge d'accorder de remise pour les dettes d'un failli subsistant après la clôture de la faillite, le législateur a établi une distinction qui repose sur un critère objectif et n'est pas dénuée de pertinence par rapport au but poursuivi. La Cour estime en outre que la différence de traitement dénoncée n'a d'effets disproportionnés ni pour les créanciers, ni pour le failli (122).

On signale enfin pour mémoire, en matière de faillites, les arrêts n° 19/2004, n° 28/2004, n° 76/2004 et n° 169/2004 cités.

9. *Droit de l'environnement*

Le législateur décrétoal peut légitimement prendre des mesures visant à éviter que des pertes purement spéculatives ne soient supportées par la collectivité. L'article 70 du CWATUP, en prévoyant que la moins-value occasionnée par le changement d'affectation d'un bien donne lieu à indemnisation lorsque le bien peut être considéré comme à bâtir ou à lotir et que le propriétaire peut démontrer qu'il a cherché à réaliser l'affectation à laquelle il est mis fin, risque toutefois, par sa généralité, d'avoir des effets dispro-

(122) C.A., n° 83/2004 du 12 mai 2004. Voy., sur le même sujet, l'arrêt n° 139/2004 cité.



portionnés au détriment de certaines catégories de propriétaires (n° 26/2004 cité).

En n'imposant pas la notification de l'avis par lequel les anciens propriétaires expropriés sont susceptibles d'être informés de leur droit de rétrocession, le législateur a pris une mesure qui viole les articles 10 et 11 de la Constitution (n° 64/2004 cité) (123).

Ce n'est que lorsque le condamné reste en défaut que les autorités compétentes en matière d'urbanisme pourront pourvoir d'office à l'exécution de la mesure de réparation. L'exécution forcée est dès lors la conséquence du non-respect par le contrevenant d'une décision judiciaire définitive qu'il aurait en principe dû exécuter volontairement. La circonstance que l'autorité dispose à cette fin d'un délai de dix ans, alors que l'exécution d'une peine de confiscation prononcée pour une infraction en matière d'urbanisme se prescrit par cinq ans, ne permet pas, compte tenu des intérêts en cause, de considérer ce délai comme disproportionné (n° 65/2004 cité).

En vertu de l'article 74, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi organique de l'urbanisme, l'accord de lotissement donné par l'administration avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 a seulement la valeur d'un avis technique et ne peut s'assimiler à un lotissement valablement autorisé. Eu égard à l'enquête limitée à laquelle les accords de lotissement ont donné lieu en comparaison avec celle des permis de lotir, le législateur a pu, sans méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination, soumettre de tels accords à une condition plus sévère que les permis de lotir (n° 117/2004 du 30 juin 2004).

Quant aux infractions urbanistiques, la Cour estime que la notion de « nuisance inadmissible », pas plus que la notion de « violation grave », ne peut constituer à elle seule la définition d'une infraction, sans créer une insécurité inadmissible. Par ailleurs, si le législateur décréte qu'il est nécessaire à la cohérence de la politique de réparation que la demande de réparation soit précédée d'un avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation, la Cour n'aperçoit pas pourquoi cette exigence s'appliquerait à certaines infractions — celles commises avant le 1^{er} mai 2000 — et non à d'autres. De même, il n'est pas raisonnablement justifié que le paiement de la plus-value soit toujours possible, sous certaines conditions, si l'infraction a été commise avant le 1^{er} mai 2000, alors que ce n'est pas le cas si l'infraction a été commise après le 1^{er} mai 2000. En tant qu'il prévoit que les montants égaux à la plus-value, dont le paiement a été réclamé et obtenu sans condamnation préalable par un tribunal, sont censés avoir été fixés et obtenus valablement, pour autant que l'action en paiement de ces montants et le paiement total soient antérieurs au 1^{er} mai 2000, le légis-

(123) Une interprétation neutralisante des dispositions législatives contestées peut également être soutenue.

lateur porte également atteinte aux décisions judiciaires passées en force de chose jugée qui ont déclaré illégales les mesures de réparation imposées sans intervention judiciaire. Elle prive par conséquent une catégorie de personnes du bénéfice de décisions judiciaires qui sont devenues définitives, ce qu'aucune circonstance ne saurait justifier (n° 136/2004 cité).

Interrogée sur les restrictions imposées par le décret du 19 juillet 2002, dans certains sites (les zones spéciales de conservation et les réserves naturelles), et qui peuvent rendre impossible l'exercice de la chasse, même si cette activité n'est pas contraire à l'affectation spatiale de ces sites, la Cour estime qu'à supposer qu'une restriction du droit de chasse puisse constituer une atteinte au droit de propriété, il y a lieu de considérer que les mesures contestées règlent « l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel. Il relève encore du pouvoir d'appréciation du législateur décrétaal de prévoir une enquête publique préalablement à la désignation définitive des zones qui sont susceptibles d'être déclarées zones spéciales de conservation pour autant qu'il respecte les articles 10 et 11 de la Constitution, ce qui est le cas en l'espèce. En outre, dès lors que le législateur décrétaal a fixé lui-même les interdictions essentielles, il n'a pas porté atteinte de manière discriminatoire au principe de légalité en habilitant le Gouvernement flamand à prendre des mesures qui ne pouvaient pas être prévues lors de l'adoption du décret, mais qui apparaissent néanmoins nécessaires et qui, pour des raisons de conservation de la nature, ne peuvent être différées (n° 31/2004 cité).

Enfin, la Cour rejette le recours intenté contre le décret de la Région flamande du 19 juillet 2002 en estimant que le législateur peut légitimement prévoir un régime dérogatoire quant à la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés dans des zones vulnérables et ce, afin de protéger ces dernières (n° 87/2004 cité).

10. *Protection de la jeunesse*

La Cour rappelle qu'en adoptant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, le législateur entendait procurer aux mineurs une aide et une assistance leur garantissant un développement normal ou leur appliquer, lorsqu'il s'agit de mineurs délinquants, des mesures différentes de celles prévues pour les majeurs (n° 44/2004 cité). Elle souligne aussi que les dispositions dérogatoires à la procédure civile ou pénale de droit commun qui sont prévues pour les mineurs par cette loi procèdent du souci de protéger les mineurs et de respecter leur vie privée, fût-ce au détriment de certains intérêts. L'économie générale de la loi justifie dès lors que le dossier de personnalité du mineur ne soit pas communiqué à une partie qui défend des intérêts matériels ou des intérêts opposés à ceux du mineur.



C'est notamment le cas des parents qui demandent à être exonérés de la responsabilité mise à leur charge par l'article 1384 du Code civil (n° 153/2004 cité).

Des différences dans les procédures applicables aux mineurs ou aux majeurs ayant commis des infractions sont admissibles lorsqu'elles sont accompagnées de garanties suffisantes pour les droits des intéressés. La Cour juge que la mesure qui prévoit que le règlement de l'instruction d'une infraction mise à charge d'un mineur est de la compétence du juge d'instruction ayant lui-même instruit le dossier alors que le règlement de la procédure d'une infraction mise à charge d'un majeur est de la compétence de la chambre du conseil n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, ni aux dispositions de droit international établissant les garanties juridictionnelles. Les mêmes dispositions ne sont pas violées par les différences de délais pour consulter le dossier relatif aux faits, lorsqu'il s'agit d'un mineur ou d'un majeur (n° 44/2004 cité).

Quant aux mesures de placement des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, la Cour fait le départ, au sein de la loi du 1^{er} mars 2002, entre les dispositions dont l'objectif est de garantir la sécurité publique en protégeant la société contre les mineurs délinquants et les dispositions qui relèvent de la politique de la protection de la jeunesse, et considère en ce qui concerne ces dernières que les mesures de placement organisées par cette loi ne diffèrent en rien des mesures de garde prévues par l'article 37 de la loi du 8 avril 1965 (n° 90/2004 cité).

S'il est légitime que le législateur se préoccupe de prévoir que des mesures pourront toujours être prises, même dans l'urgence, à l'égard d'un mineur ayant commis un fait qualifié infraction, ce qui justifie que dans certaines hypothèses, ce soit le juge d'instruction qui soit saisi en l'absence du juge de la jeunesse, il n'est pas justifié que le mineur ne puisse être assisté d'un avocat devant le juge d'instruction, alors qu'il peut l'être devant le juge de la jeunesse. Par contre, l'absence de possibilité de recours de la décision du juge d'instruction est compensée par le réexamen du dossier, dans les deux jours ouvrables, par le juge de la jeunesse (n° 184/2004 du 16 novembre 2004).

La situation institutionnelle particulière de Bruxelles crée pour les jeunes de cette région une situation curieuse, jugée discriminatoire par la Cour. Une différence de traitement apparaît en effet en ce que les mesures qui peuvent être décidées par le tribunal de la jeunesse sont différentes selon que le jeune concerné a, antérieurement à la commission du fait délictueux, fait l'objet ou pas d'une mesure de placement hors du milieu familial parce qu'il y était en danger. Ce critère est jugé non pertinent par la Cour, qui estime en outre que l'impossibilité dans laquelle se trouvent les juridictions bruxelloises, dans cette interprétation de la disposition en cause, de pronon-

cer une mesure de surveillance du jeune assortie de la condition d'accomplir, par exemple, une prestation éducative ou philanthropique peut avoir des conséquences disproportionnées pour le jeune concerné (n° 95/2004 cité).

En matière d'aide à la jeunesse en Communauté française, la Cour juge que l'objectif d'éviter l'engorgement des tribunaux ne saurait justifier que les grands-parents soient privés de la protection judiciaire de leur droit aux relations personnelles avec l'enfant. Dès lors, l'article 37 du décret du 4 mars 1991, en ce qu'il a pour effet d'empêcher les grands-parents de contester le refus qui leur est opposé par le directeur de l'aide à la jeunesse d'être associés à la mise en œuvre d'une mesure d'aide décidée par le tribunal, viole leur droit d'accès à un juge (n° 38/2004 cité).

III. — LE CONTENTIEUX DES COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET FÉDÉRÉES

A. — *Les questions générales*

La Cour d'arbitrage rappelle avec insistance l'existence de compétences résiduelles qui reviennent, en vertu de l'article 35 de la Constitution et de sa disposition transitoire, à l'Etat fédéral. C'est le cas de la protection civile (n° 197/2004 du 8 décembre 2004) (124), des services de la société de l'information (n° 132/2004 cité), de la publication des textes officiels (n° 106/2004 cité) ou de la procédure applicable aux juridictions (n° 168/2004 du 28 octobre 2004) (125).

La Cour constate aussi que certaines compétences fédérales, communautaires et régionales sont à ce point imbriquées l'une à l'autre que, pour « garantir une politique cohérente » et dénouer l'écheveau institutionnel qui est ainsi constitué, une réforme législative pourrait s'avérer nécessaire. Si cette voie n'est pas utilisée, il convient d'instaurer des coopérations institutionnelles entre les collectivités politiques concernées. Mieux encore. Lorsque les compétences de l'Etat fédéral, des communautés et des régions « ne peuvent plus être exercées qu'en coopération », l'intervention unilatérale de l'un des partenaires méconnaît ouvertement « le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétences ».

(124) « La loi du 31 décembre 1963... a entendu mettre en place un système autonome afin d'organiser efficacement les secours dans un domaine touchant aux intérêts essentiels de la population ».

(125) « Le fait de faire cesser ou d'éviter des actes illégaux en général relève de l'essence des attributions des tribunaux, pour laquelle le législateur fédéral est compétent. Par voie de conséquence, (il) est également compétent... pour déterminer qui peut demander au président du tribunal de première instance et de quelle manière l'action est intentée et instruite ».

Il en va ainsi dans les domaines de la radiodiffusion (qui est de compétence communautaire) (126) et des télécommunications (qui sont de compétence fédérale) dès l'instant où l'évolution technologique conduit à établir et à utiliser des infrastructures et des réseaux communs de transmission (n° 132/2004 cité). La répartition actuelle des compétences fait apparaître « l'absolue nécessité de prévoir une coopération entre l'autorité fédérale et les communautés pour déterminer les compétences du régulateur » des télécommunications. Avec cette précision utile : la loi spéciale indique quelques-uns des moyens qui permettent d'œuvrer en ce sens mais il en est d'autres ; l'Etat fédéral et les collectivités fédérées disposent « d'autres instruments en vue de donner forme à leur coopération » (*ibidem*) (127).

La Cour s'interroge encore sur la portée du principe de « loyauté fédérale » qui est inscrit dans l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution. Se référant aux travaux préparatoires de cette disposition, la Cour semble s'écarter des enseignements d'une doctrine classique en ce domaine. La Constitution n'impose pas seulement à l'Etat fédéral et aux collectivités fédérées une obligation d'ordre politique. Elle formule aussi une règle juridique. Elle impose de « ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale, dans son ensemble ». Elle indique, en somme, « l'esprit » dans lequel les compétences des uns et des autres doivent être exercées. D'où cette conclusion : « Le principe de la loyauté fédérale, lu en combinaison avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, signifie que chaque législateur est tenu, dans l'exercice de sa propre compétence, de veiller à ce que, par son intervention, l'exercice des compétences des autres législateurs ne soit pas rendu impossible ou exagérément difficile » (128).

La Cour rappelle que l'autonomie des communautés et des régions qui est consacrée par la Constitution ou en vertu de celle-ci a pour conséquence que des politiques distinctes puissent être menées dans les domaines exclusifs de compétence. Une différence de traitement peut donc apparaître entre les citoyens, en fonction de la communauté ou de la région dont ils relèvent. L'on ne saurait y voir le signe de discrimination. Pour rappel, « l'autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires des règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire » aux règles d'égalité et de non-discrimination (n° 69/2004 cité).

(126) « La caractéristique essentielle de la radiodiffusion et de la télévision est le fait de fournir des informations publiques à l'ensemble du public. Dans une interprétation évolutive de la notion, cela inclut également la diffusion sur demande individuelle. Les activités de diffusion ne perdent pas leur nature au motif que, par suite de l'évolution des techniques, une plus large possibilité de choix serait offerte au téléspectateur ou à l'auditeur » (n° 155/2004 du 22 septembre 2004).

(127) Encore faut-il observer qu'un accord de coopération ne peut modifier les compétences exclusives qui reviennent aux autorités respectives (n° 145/2004 cité).

(128) C.A., n° 119/2004 cité; voy. aussi n° 146/2004 cité.

L'observation est pertinente même si l'on est amené à constater que des entreprises de même nature, telles des agences de voyage, vont, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, être assujetties à des règles distinctes parce que les unes relèvent, à raison de leurs activités, de la Communauté française, d'autres de la Communauté flamande et d'autres encore, dites bicommunautaires, de l'Etat fédéral. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, les premières pourront vendre des voyages dans les foires et salons, les deuxièmes et les troisièmes pas.

La Cour examine encore l'étendue des compétences accessoires qui peuvent revenir à une communauté ou à une région en prolongement de ses compétences principales. Elle le fait en matière pénale. L'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles permet aux collectivités fédérées d'assortir de peines le non-respect des dispositions inscrites dans les décrets et ordonnances. Si elles prescrivent de nouvelles peines, l'avis conforme du Conseil des ministres est requis (n° 213/2004 du 21 décembre 2004).

Enfin, la Cour n'hésite pas à instaurer une certaine gradation entre les interventions de l'Etat fédéral et celles des collectivités fédérées. Elle le fait dans le domaine de la protection de la vie privée. Dans son article 22, alinéa 1^{er}, la Constitution proclame le droit au respect de la vie privée et familiale « sauf dans les cas et conditions fixés par la loi », sous-entendu : fédérale — puisque le texte constitutionnel date d'après 1980. La Cour admet néanmoins des ingérences du législateur communautaire et régional lorsque celui-ci intervient dans une matière, telle « les sports », qui est de compétence propre. Mais, en l'occurrence, « le législateur décrétoal est tenu de respecter la (législation) fédérale générale qui a valeur de (législation) minimale pour toute matière ». La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel s'impose notamment aux collectivités fédérées (n° 162/2004 cité).

B. — *Les compétences fédérales*

La jurisprudence de la Cour d'arbitrage peut encore s'attacher à préserver les compétences de l'Etat fédéral. Celui-ci est compétent pour déterminer le minimum des moyens d'existence qui revient à chacun. A ce titre, il est en mesure de « faire les choix qui lui paraissent adéquats dans une matière qui lui a été attribuée » (n° 5/2004 cité). Il peut notamment remplacer cette allocation par un droit à l'intégration sociale et en préciser les conditions d'octroi. Ce droit ne saurait être assimilé à « un véritable droit subjectif à l'emploi ». Il met simplement à charge des centres publics d'action sociale « une obligation d'utiliser les moyens dont ils disposent, dans les limites de leurs compétences, pour favoriser l'insertion professionnelle des personnes considérées » (*ibidem*).



Par contre, « la constitutionnalité d'une disposition adoptée par le législateur fédéral dans l'exercice de sa compétence ne saurait dépendre de l'existence d'une disposition prise par les législateurs communautaires (ou régionaux), dans l'exercice de leur propre compétence » (*ibidem*).

Certaines matières sont réservées par la Constitution au législateur fédéral. Tel est le cas de l'organisation et des attributions du service de police intégrée (Constitution, art. 184). D'autres lui sont attribuées par la loi spéciale de réformes institutionnelles : « la police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal » (n° 12/2004 du 21 janvier 2004). La loi spéciale confirme ainsi le rôle de la commune « en tant qu'organe de co-gouvernement de l'autorité supérieure dans les matières pour lesquelles celle-ci est compétente » (*ibidem*).

Encore faut-il que, dans l'exercice de cette compétence, le législateur fédéral ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences qui reviennent « en principe » à la région en matière d'organisation des institutions et de l'administration communale (*ibidem*).

Par contre, la Cour d'arbitrage, sans même se référer au nouvel article 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles constate que lorsque la Constitution utilise, comme dans le domaine de l'expropriation, le terme de loi et que la terminologie n'a pas changé depuis 1831, elle n'a pas entendu réserver une compétence au législateur fédéral, au détriment des communautés et des régions. Elle « a uniquement voulu exclure la compétence du pouvoir exécutif, en réservant aux assemblées démocratiquement élues la compétence d'établir les cas et modalités d'expropriation » (n° 115/2004 cité). « Le principe de légalité s'applique également aux communautés et aux régions » (*ibidem*).

Une autre « réserve de compétence » est inscrite dans la loi spéciale de réformes institutionnelles. Le législateur fédéral s'est réservé le droit de concevoir une « politique des prix et des revenus » et notamment d'arrêter les prix maxima. L'exercice de cette compétence ne peut « aller jusqu'à enlever la compétence (de la région) de fixer les tarifs des services » de taxis, puisque la matière du transport public lui a été attribuée. Le législateur fédéral ne saurait, par exemple, déterminer les périmètres à l'intérieur desquels le retour du taxi à son lieu de stationnement ne peut être porté en compte du client (n° 25/2004 cité).

C. — *Les compétences fédérées*

La Cour d'arbitrage se prononce sur les contours des compétences communautaires et régionales et sur la portée de l'attribution d'« une partie du pouvoir législatif » que le fédéralisme a contribué à instaurer (n° 25/2004 cité).

Il est rappelé, comme à l'habitude que, « sauf dispositions contraires », la Constitution et les lois de réformes institutionnelles « ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter des règles propres aux matières qui leur ont été transférées » (129). Il faut présumer, en effet, que ce transfert porte sur « un ensemble homogène de compétences » (n° 45/2004 cité) ou sur « l'ensemble de la politique relative aux matières » attribuées (*ibidem*). Les collectivités fédérées disposent, par exemple, de « la compétence la plus large en matière de placement des travailleurs et de programmes de remise au travail de demandeurs d'emploi inoccupés » (130). Autre exemple : « la compétence attribuée aux régions en matière de services de taxis comporte celle de fixer les tarifs qui leur sont applicables » (n° 25/2004 cité).

Encore faut-il vérifier si la Constitution et la loi spéciale ne contiennent pas de règles qui en disposeraient autrement. La « compétence générale » (n° 61/2004 cité) qui est attribuée aux communautés et aux régions peut se trouver limitée « dans son exercice » si elle « touche à une matière pour laquelle le législateur spécial en a disposé autrement ». Pour utiliser l'exemple des taxis, il revient à l'autorité régionale de « tenir compte des mesures que prendraient les autorités fédérales... en matière de politique des prix et des revenus ».

L'équilibre est difficile à établir. La « réserve de compétence » instituée par la Constitution ou par la loi spéciale ne peut aller jusqu'à « enlever aux régions la compétence de fixer les tarifs des services qui relèvent des matières qui leur sont attribuées » (*ibidem*). Mais, par ailleurs, l'autorité fédérale reste libre de déterminer les *prix maxima* « qui ne pourront être dépassés dans aucune région » (*ibidem*).

En matière économique, notamment, il y a lieu de tenir compte de « la conception globale » qui inspire, selon la Cour, la construction de l'Etat fédéral (n° 146/2004 cité) et de « la volonté du législateur spécial » de préserver « une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré ». Les composantes de l'Etat qui sont aussi « les composantes de l'union », selon la terminologie utilisée dans l'arrêt n° 69/2004 cité — en l'occurrence, les régions et par extension les communautés et les commissions communautaires (n° 119/2004 cité) —, doivent, par conséquent, exercer leurs compétences dans le cadre normatif de l'union économique et monétaire. Les droits de douane intérieurs et toute taxe d'effet équivalent sont, dans ces conditions, proscrites.

La compétence de la région en matière de travaux publics et de transports est qualifiée dans les travaux préparatoires de la loi spéciale comme

(129) C.A., n° 5/2004 et n° 45/2004 cités, n° 61/2004 du 31 mars 2004, n° 168/2004, n° 174/2004 et n° 213/2004 cités.

(130) C.A., n° 5/2004 cité; voy. aussi n° 168/2004 et n° 174/2004 cités.



« une compétence de gestion au sens large » (n° 174/2004 cité). Il en résulte que la région est effectivement compétente « pour régler la gestion de la voirie terrestre et des voies hydrauliques au sens le plus large du terme ». Cette attribution ne comprend pas, cependant, « le pouvoir d'adopter les règles de police générale et la réglementation relative aux communications et aux transports ». Cette compétence est demeurée fédérale, même si les gouvernements régionaux sont associés à l'élaboration de cette réglementation (*ibidem*). Par contre, les « règlements complémentaires de circulation relèvent de la compétence de la région ».

La compétence de la région en matière d'environnement est, pour sa part, qualifiée de compétence générale. Elle lui permet de régler ce qui concerne l'assainissement du sol. Peut-elle pour autant profiter de différentes formes de cession du droit de propriété ou de conclusion d'un contrat de bail pour déceler une éventuelle pollution du sol et pour prescrire son assainissement ? Sur ce terrain, il n'y a pas interférence avec les dispositions du Code civil ni avec les relations de droit sous-jacentes à ces transactions. Il y a plus simplement application cumulative de deux législations différentes émanant au surplus de législateurs distincts (n° 61/2004 cité).

Quatre questions importantes sont traitées en 2004. Elles touchent le droit au travail, le droit du travail, le droit à la sécurité sociale et le financement des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles.

L'article 23 de la Constitution proclame « le droit au travail... dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible ». La manière dont cette disposition est rédigée suffit à indiquer que « la réalisation du droit au travail pour tous est conditionnée par des facteurs économiques que les législateurs belges ne maîtrisent pas pleinement ». Il n'y a pas « un véritable droit subjectif à l'emploi ». Les autorités publiques trouvent, par contre, dans la Constitution un titre pour agir aux fins d'assurer, dans le respect de leurs compétences respectives, la mise au travail, le placement et l'insertion professionnelle des travailleurs, en particulier des plus jeunes. La priorité donnée aux jeunes de moins de 25 ans qui ne disposent pas de moyens autonomes d'existence ne saurait être considérée, « dans les circonstances actuelles du marché de l'emploi », comme une différence de traitement injustifiée (n° 5/2004 cité).

« Selon une tradition bien établie », l'Etat fédéral est seul compétent pour le droit du travail, dans ses aspects individuels et collectifs. C'est lui notamment qui détermine dans quelles conditions les conventions collectives du travail peuvent être conclues et quels effets juridiques s'attachent à leurs dispositions. Peu importent leur objet ou la qualité des négociateurs — et cela alors que la loi spéciale de réformes institutionnelles attribue aux collectivités fédérées plusieurs compétences dans une matière, la promotion

sociale, qui touche au droit social et qui est donc susceptible de faire l'objet de conventions collectives —. Le système préserve un mode particulier de « production de normes ». Il assure « la cohérence du droit conventionnel » du travail et « les équilibres voulus par la concertation sociale ». Un décret rendant obligatoires les accords conclus entre organisations syndicales et patronales concernant des matières communautaires et régionales est donc annulé (n° 145/2004 cité).

L'Etat fédéral est également compétent pour ce qui concerne le droit de la sécurité sociale. L'on sait que « les prestations familiales » forment une branche de cet ensemble. Par ailleurs, les Communautés sont compétentes pour ce qui concerne les matières dites personnalisables, et notamment la matière de l'aide aux personnes, aux familles et aux enfants — qu'il s'agisse d'une aide directe qui est fournie sans intermédiaire à ses destinataires ou d'une aide indirecte, à l'intervention d'associations, d'institutions ou de services agréés ou subventionnés. Comment concilier les interventions fédérales et communautaires ?

Pour la Cour, l'Etat fédéral doit se limiter à accorder des suppléments d'allocations familiales à des enfants qui en bénéficient et qui sont confiés par ailleurs à des structures d'accueil reconnues. Les Communautés, pour leur part, sont seules compétentes pour mener la politique relative à ces structures en ce compris leur tarification et leur subventionnement (n° 104/2004 du 16 juin 2004).

Selon une tradition ancienne elle aussi, puisqu'elle remonte au décret impérial de 1809, les pouvoirs publics couvrent le déficit des fabriques d'église et des établissements assimilés. Depuis la loi du 21 juin 2002, la même règle (131) prévaut pour les établissements d'assistance morale — qualifiés d'« établissements de droit public dotés de la personnalité juridique ». Le législateur retient comme base territoriale la province et y ajoute l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Mais, ce faisant, le législateur fédéral ne met-il pas à charge des provinces, et donc des régions dont elles dépendent, des obligations excessives ? La reconnaissance et l'organisation des cultes, comme celles des organisations philosophiques non confessionnelles relèvent de la compétence de l'Etat fédéral. Il appartenait donc à celui-ci d'« imposer aux provinces une intervention subsidiaire dans le financement » des établissements publics considérés (n° 173/2004 cité). Encore faut-il que, ce faisant, il ne porte pas atteinte « de façon excessive » aux compétences attribuées aux régions en matière de pouvoirs locaux (*ibi-*

(131) « La loi du 21 juin 2002... vise à mettre en œuvre l'article 181, § 2, de la Constitution, adopté en 1993, qui tendait à instaurer un parallélisme dans le financement étatique de la morale non confessionnelle reconnue et des cultes reconnus, en mettant à charge du budget de l'Etat les pensions et traitements des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles » (*ibidem*).

dem). Ce qui ne semble pas le cas puisque seul est pris en compte le déficit éventuel pour les dépenses ordinaires.

D. — *Les compétences des collectivités locales*

Il paraît utile d'ouvrir dans cette chronique une nouvelle rubrique. Elle rend compte des arrêts que la Cour d'arbitrage rend dans le domaine de la décentralisation politique.

L'arrêt n° 12/2004 cité s'interroge, d'abord, sur la manière de concilier la régionalisation de la loi communale — en ce compris les institutions communales, les services administratifs communaux et le personnel communal — et la législation fédérale, prise en vertu de l'article 184 de la Constitution, sur l'organisation du service de police intégrée, structuré à deux niveaux. Aux termes de l'article 6 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, l'Etat fédéral est resté compétent « pour la police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal ». Il peut organiser et exercer une tutelle administrative spécifique dans ce domaine. Par ailleurs, l'article 108 de la Constitution permet à l'Etat fédéral de confier aux collectivités locales des tâches particulières. Une conclusion importante en résulte — elle est exprimée en termes particulièrement forts —. La commune est « organe de co-gouvernement de l'autorité supérieure dans (des) matières (comme celle de la police) pour lesquelles cette (autorité) est compétente ».

Dans un arrêt n° 35/2004 cité, la Cour souligne, ensuite, que la régionalisation de la législation organique des collectivités locales (loi spéciale du 13 juillet 2001) est allée de pair avec l'instauration de « garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones » dans les communes à statut spécial. Selon la Cour, ces garanties doivent être mises en parallèle avec celles que la loi spéciale du 12 janvier 1989 offre aux « personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la région de Bruxelles-Capitale ». Ce sont des protections « analogues » qui sont recherchées à la faveur de ces législations particulières.

Dans un arrêt n° 197/2004 cité, la Cour constate encore que les communes disposent d'« un droit d'initiative en vue de s'associer dans le but de gérer en commun des matières relevant de l'intérêt communal ». Il revient au législateur régional de préciser les conditions et les modalités de cette collaboration. Dans cette perspective, le législateur fédéral peut créer des zones de secours groupant « les territoires protégés par plusieurs services publics d'incendie ». « Dans l'exercice de (cette) compétence, le législateur fédéral peut confier des missions aux autorités décentralisées, notamment les communes, (et) régler la manière dont ces missions doivent être accomplies ». Ce faisant, il n'empiète pas sur la compétence régionale « en matière d'entente et d'association de communes ».

L'arrêt n° 166/2004 cité rappelle, pour sa part, que si les communes peuvent lever l'impôt, l'article 170, § 4, alinéa 2, permet à la loi de déterminer « les exceptions dont la nécessité est démontrée ». Sur cette base, le législateur fédéral (aujourd'hui : régional) peut « dispenser les intercommunales des impositions communales ».

Enfin, l'arrêt n° 5/2004 cité permet au législateur fédéral de régir le droit à l'intégration sociale « Le centre public d'action sociale (qui est constitué au niveau communal) peut faire usage des différents programmes de remise au travail » et notamment de ceux qui sont conçus au niveau régional. Ce faisant, il inscrira son action dans la politique de l'emploi menée par la région et il ne la concurrencera pas (132).

E. — *La répartition des moyens*

Plusieurs arrêts ont traité au financement des collectivités fédérées. Ils concernent les impôts propres, les impôts transférés et les impôts conjoints.

A propos des impôts propres, la Cour d'arbitrage ne peut manquer d'aborder de front le problème de la concurrence fiscale. En vertu de l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution, l'Etat fédéral dispose d'une « compétence fiscale propre » (133).

Il perçoit l'impôt « pour les besoins de l'Etat ». La Constitution ne lui interdit pas néanmoins d'affecter ces moyens à des besoins spécifiques (*ibidem*).

En vertu du deuxième paragraphe du même article 170 de la Constitution, les communautés et les régions disposent des mêmes prérogatives. Elles lèvent des « impôts autonomes » (n° 146/2004 cité), par exemple, des taxes d'environnement. En vertu de l'article 173 de la Constitution, elles peuvent également instaurer des « rétributions » (n° 146/2004 cité). Leur « autonomie fiscale », comme dit le même arrêt, est constitutionnellement établie.

(132) Par contre, l'Etat fédéral ne peut traiter différemment l'enfant qui est placé dans une institution et celui qui est hébergé par son autre parent. « Le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine inclut celui de disposer des moyens nécessaires pour assumer la charge de ses enfants, que ceux-ci soient hébergés par l'autre parent ou placés dans une institution » (*ibidem*).

(133) C.A., n° 88/2004 (à propos de la cotisation imposée aux fabricants et opérateurs du secteur de l'alimentation); n° 146/2004 (à propos de l'impôt des sociétés); n° 46/2004 (à propos d'une cotisation à charge des entreprises qui stockent des produits pétroliers); n° 163/2004 (à propos de la taxe d'affichage) et n° 195/2004 cités (à propos de la cotisation d'emballage).



Comment régler les conflits qui peuvent surgir à l'occasion de l'exercice de ces compétences concurrentes ? Comment éviter les interférences (134) ?

Cinq réponses s'esquissent.

— Il va de soi que des impositions différentes peuvent être établies en fonction de la communauté ou de la région considérée. C'est « la conséquence de l'autonomie fiscale attribuée... par la Constitution et de la possibilité de (mener une) politique fiscale » particulière (n° 146/2004 cité). « Le principe d'égalité (n'est pas) violé pour la simple raison qu'une région a instauré un impôt (en l'occurrence, une taxe d'environnement) alors que l'autre région ne l'a pas fait » (*ibidem*).

— « Lorsqu'il lève un impôt », le législateur, qu'il soit fédéral, communautaire ou régional, « doit mettre l'intérêt qu'il entend protéger en balance avec d'autres intérêts si ceux-ci sont protégés par des mesures prises par d'autres législateurs dans l'exercice de leurs compétences » (n° 146/2004 cité). Une règle essentielle apparaît de la sorte. En matière fiscale, « la proportionnalité constitue un élément de la compétence du législateur » (*ibidem*).

En ce sens, la « cotisation d'emballage » qui frappe les récipients pour boissons à usage unique est un impôt et non une redevance. Elle relève d'une « option politique » du législateur fédéral. Il faut évidemment vérifier si une telle option ne rend pas « impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales ». Mais, en l'espèce, l'on ne saurait considérer qu'elle « contrarie » la politique du législateur régional. Celui-ci peut poursuivre sa politique en matière d'environnement et de déchets « par d'autres moyens » (135). Au surplus, il faut se demander si l'instauration de taxes régionales séparées sur le même produit ne pourrait pas avoir pour effet d'instaurer des conditions différentes de commercialisation et, par le fait même, entraver la circulation des biens, fausser la concurrence et compromettre la réalisation d'une union économique interne (*ibidem*).

— Une autre réponse est inscrite dans l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution. Priorité est donnée sans nul doute à la fiscalité fédérale. Si nécessaire, le législateur fédéral détermine les matières sur lesquelles des impôts communautaires et régionaux ne peuvent être levés. Il peut aussi limiter ou supprimer les impôts déjà établis par les collectivités fédérées. Il peut encore en restreindre la portée en supprimant la déductibilité des impôts régionaux (n° 146/2004 cité). Il s'en réserve de la sorte le bénéfice.

(134) La loi du 24 décembre 2002 modifie le régime des sociétés en matière d'impôts sur les revenus. Elle supprime « la déductibilité au titre des frais professionnels des impôts régionaux autonomes... ». Le législateur fédéral a exercé, en l'espèce, une compétence qui lui est propre. « Il appartient au législateur qui est compétent pour lever un impôt d'établir les modalités de celui-ci » (n° 146/2004 cité).

(135) C.A., n° 195/2004 cité; voy. aussi n° 88/2004 cité.



— Une quatrième réponse apparaît dans l'arrêt n° 195/2004 cité, à propos des cotisations d'emballage. Une attribution de compétence exclusive au législateur fédéral peut paraître indiquée lorsque « la catégorie d'impôt » est « extrêmement mobile par excellence » et lorsqu'elle risque de provoquer « une migration fiscale indésirable ». Tel est le régime qui a été instauré par la loi spéciale du 13 juillet 2001 pour les écotaxes — soit des taxes qui visent à réduire de manière significative l'utilisation ou la consommation de produits qui peuvent générer des nuisances écologiques. Il peut être appliqué à d'autres impôts, comme la cotisation d'emballage, « dont la finalité est comparable à l'écotaxe, qu'elle remplace par ailleurs à l'égard des récipients pour boissons à usage unique ».

— Cinquième réponse. Lorsqu'un législateur est compétent pour lever l'impôt, il doit aussi l'être pour en établir les modalités. Il peut notamment « déterminer librement les modalités de calcul de la base imposable ». Il peut également décider que certains frais professionnels ne sont pas déductibles.

D'autres impôts, initialement considérés comme fédéraux, ont été transférés aux communautés et régions. Parmi ces « impôts transférés », il est permis de citer « les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles » — opérations auxquelles il y a lieu d'assimiler les transferts à titre gratuit, au sens civiliste de l'expression. Ils sont perçus « en fonction de leur localisation ». « Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001... que le législateur a entendu attribuer aux régions une compétence exclusive en ce qui concerne les nouveaux impôts transférés ». Celles-ci sont notamment habilitées à « modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations » (n° 45/2004 cité).

D'autres impôts encore, tel l'impôt des personnes physiques, sont considérés comme fédéraux (n° 69/2004 cité). Mais une part de leur produit est attribuée aux collectivités fédérées. C'est même l'une des sources principales des moyens financiers qui leur reviennent.