

# COUR D'ARBITRAGE

## RAPPORT 2003

commission de la rédaction :

Paul MARTENS  
Erik DERYCKE  
Claude COURTOY

*Avec la collaboration de Roger MOERENHOUT*



## TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>I. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ETAT, LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS</b> .....	13
1. Les pouvoirs implicites. La création de juridictions (arrêt n° 49/2003) et la détermination de leurs compétences (arrêt n° 58/2003 et arrêt n° 126/2003). ....	13
A. La création de juridictions administratives par les communautés et les régions .....	13
B. La détermination de la compétence territoriale des juridictions judiciaires .....	16
2. Les règles répartitrices de compétences. Le Code wallon du logement et les règles de droit civil relatives aux baux à loyer (arrêt n° 67/2003). ....	17
3. Les conséquences de la répartition des compétences sur la suspension de dettes envers des créanciers publics, organisée par la loi du 1er août 1985. La succession des communautés et des régions à l'Etat (arrêt n° 119/2003). ....	19
4. Les règles répartitrices de compétences et la protection de la jeunesse. La compétence de l'autorité fédérale pour le placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction (arrêt n° 166/2003). ....	22
5. Les compétences respectives de l'Etat et des régions en matière de protection de la vie privée (article 22 de la Constitution). Les nuisances sonores causées par les avions. Différence de traitement entre catégories de riverains (arrêt n° 51/2003). ....	25
<b>II. DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF</b> .....	29
6. Les élections communales. Les dispositions « anti-transfuges » (arrêt n° 5/2003, arrêt n° 97/2003 et arrêt n° 135/2003). ....	29
A. L'article 15 de la Nouvelle loi communale et les élections communales du 8 octobre 2000 à Uccle ....	30

B. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 complétant l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale .....	32
7. Les élections législatives. Les modifications apportées à la législation électorale par les lois du 13 décembre 2002 (arrêt n° 30/2003 et arrêt n° 73/2003). .....	33
A. La demande de suspension des dispositions nouvelles .....	33
B. Les circonscriptions électorales dans l'ancienne Province de Brabant .....	34
C. La possibilité d'appareusement .....	35
D. La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde .....	35
E. Le seuil électoral de 5 % .....	36
F. La candidature simultanée à la Chambre des représentants et au Sénat .....	37
G. La portée de l'arrêt d'annulation .....	38
8. Les réformes institutionnelles de 2001 : « Saint-Polycarpe » et « Lombard » (arrêt n° 35/2003 et arrêt n° 36/2003). .....	38
A. La compétence transférée aux régions en matière de pouvoirs subordonnés .....	39
B. La compétence du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale .....	41
C. La désignation des membres de la Commission communautaire flamande .....	44
D. L'abandon de la double majorité .....	45
9. La notion d'autorité administrative. La commission des études créée par décret au sein d'une université libre (arrêt n° 41/2003). .....	46
10. Remembrement légal et expropriation. Comparabilité (arrêt n° 83/2003). .....	47

<b>III. LES CONFIRMATIONS LÉGISLATIVES</b> .....	49
11. Les confirmations législatives liées aux circonstances exceptionnelles. Le pouvoir d'appréciation de la Cour en cas de demande de suspension. Le « Deurganckdok » (arrêt n° 116/2002; arrêt n° 174/2002 ; arrêt n° 94/2003 et arrêt n° 151/2003 .....	49
A. Les demandes de suspension .....	50
B. Les recours en annulation .....	51
C. Le refus de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice des Communautés européennes. ....	52
12. La confirmation tardive d'un arrêté royal par le législateur (arrêt n° 100/2003). .....	52
13. Le statut constitutionnel de la police. La confirmation législative de l'arrêté royal fixant et exécutant les éléments essentiels du statut (disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution) (arrêt n° 102/2003). ....	55
<b>IV. DROIT FISCAL</b> .....	59
14. L'égalité entre cohabitants et isolés en matière d'impôt des personnes physiques (arrêt n° 63/2003). .....	59
<b>V. LES ORDRES PROFESSIONNELS</b> .....	61
15. L'organisation de la profession d'avocat. Absence de recours individuel et compétence réglementaire des Ordres communautaires (arrêt n° 16/2003). .....	61
A. L'absence de recours individuel contre les règlements des Ordres communautaires .....	61
B. La compétence réglementaire des Ordres communautaires et les libertés économiques .....	62
<b>VI. DROIT DES SANCTIONS</b> .....	63
16. Les majorations de cotisations sociales pour retard de paiement. Absence de caractère pénal (arrêt n° 9/2003). .....	63

17. L'amende due par les transporteurs à l'occasion d'entrées illégales d'étrangers sur le territoire. Caractère pénal. Pouvoirs du juge (arrêt n° 125/2003). .....	64
<b>VII. DROIT PENAL</b> .....	67
18. La responsabilité pénale des personnes morales (arrêt n° 128/2002, arrêt n° 42/2003 et arrêt n° 104/2003). .....	67
A. La notion de « faute la plus grave » .....	67
B. L'application de la loi dans le temps .....	69
C. L'abrogation implicite de dispositions incompatibles avec l'article 5 du Code pénal .....	69
19. La légalité des incriminations et des peines. L'imprécision des termes utilisés par la loi réprimant des infractions commises via l'infrastructure des télécommunications (arrêt n° 69/2003). .....	70
<b>VIII. DROIT PROCESSUEL</b> .....	73
20. Le procès équitable. L'impartialité du juge. L'objectivité apparente (arrêt n° 132/2003). .....	73
21. L'action civile intentée devant le juge pénal. La règle de l'unanimité prévue par l'article 211bis du Code d'instruction criminelle (arrêt n° 124/2003). .....	74
<b>IX. DROIT JUDICIAIRE</b> .....	77
22. La citation en justice des assemblées communautaires et régionales (arrêt n° 2/2003). .....	77
23. La signification et la notification. Le point de départ des délais de procédure (arrêt n° 170/2003). .....	78
<b>X. DROIT DE LA FILIATION</b> .....	81
24. Les reconnaissances d'enfant. L'intérêt de l'enfant. Discrimination provenant d'une abstention du législateur (arrêt n° 66/2003). .....	81
25. L'absence de disposition permettant l'exercice de l'autorité parentale par deux personnes de même sexe (arrêt n° 134/2003). .....	83

26. L'interdiction des reconnaissances faisant apparaître un empêchement à mariage. Lien d'alliance dissous. (arrêt n° 169/2003). .....	85
<b>XI. DROIT A L'AIDE SOCIALE</b> .....	87
27. Le droit aux arriérés. Comparaison avec le minimum de moyens d'existence (arrêt n° 112/2003). .....	87
28. Le droit à l'aide sociale des étrangers mineurs dont les parents sont en séjour illégal. La convention relative aux droits de l'enfant (arrêt n° 106/2003). .....	89
<b>XII. DROIT DES ÉTRANGERS</b> .....	93
29. La loi de régularisation du 22 décembre 1999 et l'exclusion de la procédure prévue par l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 (arrêt n° 103/2003). .....	93
30. Les effets de la loi de régularisation. Les allocations aux personnes handicapées (arrêt n° 138/2003). .....	94
<b>XIII. DROIT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER</b> .....	97
31. Le « squeeze out » (arrêt n° 64/2003). .....	97
32. Les réserves d'or et de devises (arrêt n° 160/2003). .....	99
<b>STATISTIQUES DES ACTIVITÉS DE LA COUR</b> .....	105



## AVANT-PROPOS

La Cour d'arbitrage aura bientôt vingt ans. Les douze premiers juges de la Cour ont été installés solennellement, au Sénat, le 1er octobre 1984. Son premier arrêt date du 5 avril 1985.

Au départ, la Cour a été chargée exclusivement de la mission délicate d'arbitrer le respect de leurs compétences par les divers pouvoirs législatifs dans un pays en pleine évolution, qui passait d'un Etat unitaire à un Etat fédéral.

Dans sa phase initiale, la Cour a pu élaborer ses principes de base en matière de répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions; elle a ainsi contribué avec prudence à une coexistence pacifique entre les diverses composantes de la Belgique.

Dès 1988, le Constituant a manifesté sa confiance à la nouvelle juridiction en étendant, à l'occasion de la communautarisation de l'enseignement, les compétences de la Cour à l'article 24 (disposition relative à l'enseignement) ainsi qu'aux articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination). Il a aussi prévu à cette occasion que la compétence de la Cour pourrait être étendue, par une loi spéciale, à d'autres dispositions de la Constitution.

La loi organique originaire du 28 juin 1983 a été remplacée par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Cette loi, en conformité avec la Constitution, a organisé deux modes de saisine de la Cour.

D'une part, le « recours direct en annulation » des dispositions de nature législative, émanant des divers législateurs que connaît la Belgique. Ce recours est accessible non seulement à diverses autorités politiques énumérées dans la loi de 1989 (à savoir le Conseil des ministres, les Gouvernements de communauté ou de région, les présidents des assemblées législatives à la requête des deux tiers des membres de celles-ci) mais également, et surtout, à toute personne physique ou morale, de droit privé ou de droit

public, justifiant d'un intérêt, c'est-à-dire à toute personne juridique susceptible d'être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée. Il doit être formé dans les six mois de la publication de la norme au *Moniteur belge*.

D'autre part, la Cour peut être saisie par des « questions préjudicielles » posées par les autres juridictions, judiciaires ou administratives, du Royaume. Une protection indirecte du justiciable, à l'égard du respect de la Constitution par les différents législateurs, est ainsi assurée. Lorsque, devant une de ces juridictions, la constitutionnalité d'une norme législative, qui doit ou devrait être appliquée au litige à trancher, est mise en doute, par une partie au litige ou la juridiction elle-même, cette dernière doit poser à la Cour d'arbitrage la question de savoir si cette norme législative est ou non conforme aux règles fondamentales dont la Cour d'arbitrage doit assurer le respect. Elle doit surseoir à statuer dans l'attente de la réponse de la Cour. Si la réponse est positive, la norme peut être appliquée au litige, dans le contraire, le juge *a quo* est dans l'impossibilité d'appliquer cette norme.

En étendant le contrôle de la Cour au respect par les différents législateurs des articles 10 et 11 de la Constitution, qui consacrent le principe d'égalité de non-discrimination, le Constituant a accordé à la Cour d'arbitrage une compétence très large. En effet, pour autant qu'une atteinte à un droit, généralement quelconque, puisse être traduite en une différence de traitement dans l'exercice ou la jouissance de ce droit, la Cour est compétente pour exercer son contrôle. Elle est en mesure et dans le devoir de vérifier si cette atteinte à ce droit, si cette « différence de traitement » est raisonnablement justifiée. Ceci vaut aussi bien pour les droits fondamentaux que pour les droits en matière civile, pénale, sociale, procédurale, fiscale et autre.

Il convient d'observer que la loi spéciale du 9 mars 2003, en application de l'article 142 de la Constitution, a, pour ce qui concerne les droits fondamentaux contenus dans le Titre II de la Constitution, ainsi que les articles 170, 172 et 191 de celle-ci, permis le contrôle direct par la Cour (et non indirect, via les articles 10 et 11 de la Constitution) de leur respect par les différents législateurs que comporte la Belgique.

La Cour d'arbitrage statue en tant que juridiction dotée d'une mission spécifique dans la structure de l'Etat. Dans les affaires dont elle est saisie, elle statue, dans un arrêt motivé, sur la conformité ou la non-conformité des règles de nature législative à une série de dispositions constitutionnelles ainsi qu'aux règles qui répartissent les compétences entre l'Etat, les communautés et les régions.

Les arrêts de la Cour sont prononcés en audience publique, ils sont publiés au *Moniteur belge*. De plus, comme l'exige la loi spéciale, ces arrêts sont publiés dans un recueil officiel (« Cour d'arbitrage-arrêts-Arbitragehof-arresten », édité par la s.a. Vanden Broele à Bruges). En outre, peu après le prononcé, les arrêts sont disponibles, dans une version non corrigée, sur le site Internet de la Cour ([www.arbitrage.be](http://www.arbitrage.be)).

Malgré les nombreuses voies d'accès à sa jurisprudence qui existent déjà, notamment via les revues juridiques, la Cour a décidé d'aller plus loin dans un souci d'ouverture à sa jurisprudence. Chacun a en effet le droit de connaître la portée que la Cour donne aux règles qui répartissent les compétences entre l'Etat, les communautés et les régions ainsi que la portée qu'elle donne aux droits et libertés fondamentaux, garantis par les articles 8 à 32, 170, 172 et 191 de la Constitution. Chacun a le droit de savoir comment la Cour d'arbitrage veille au respect de ces dispositions par tous les législateurs de la Belgique fédérale.

La Cour a dès lors décidé, de sa propre initiative, d'éditer dorénavant un rapport annuel sur ses activités, afin de présenter de manière brève mais cohérente l'essentiel de sa jurisprudence. Cette publication est destinée en premier lieu aux différents législateurs ainsi qu'aux juridictions judiciaires et administratives.

La Cour espère ainsi rendre plus transparents et plus accessibles son rôle, son fonctionnement et son activité, comme il sied pour toute institution publique.

Michel Melchior et Alex Arts  
Présidents de la Cour d'arbitrage



## I. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ÉTAT, LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS

### 1. *Les pouvoirs implicites. La création de juridictions (arrêt n° 49/2003) et la détermination de leurs compétences (arrêt n° 58/2003 et arrêt n° 126/2003).*

A trois reprises, la Cour a fait application, en 2003, de la théorie des pouvoirs implicites pour apprécier la constitutionnalité de la norme qui lui était soumise. Dans le premier cas, elle a reconsidéré sa jurisprudence concernant la possibilité de créer une juridiction administrative par la voie du décret, ce à la suite de la modification apportée à l'article 19 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; dans les deux autres cas, elle a modulé, dans le sens de l'assouplissement, une des conditions requises pour que le législateur communautaire ou régional puisse invoquer le bénéfice de ces pouvoirs.

#### A. *La création de juridictions administratives par les communautés et les régions*

Dans le cadre de sa mission – l'intégration des personnes handicapées –, l'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées (en abrégé : A.W.I.P.H.) est amenée à rendre des décisions qui, comme toutes décisions contentieuses, peuvent être déferées à un juge.

L'appel des décisions de l'A.W.I.P.H. relève toutefois de la compétence de juridictions différentes selon les matières traitées. L'Agence wallonne pour l'intégration des personnes handicapées a, entre autres, repris les compétences exercées, lorsque l'Etat était unitaire, respectivement par le Fonds national pour le reclassement social des handicapés et par le Fonds de soins médico-socio-pédagogiques pour handicapés. Si les décisions du premier de ces Fonds étaient alors appelables devant les juridictions du travail, il n'en allait pas de même des décisions du second de ces Fonds, qui étaient soumises au gouverneur de province, puis au

ministre de la santé publique. Dans son arrêt n° 49/93 du 24 juin 1993, la Cour avait constaté la violation des compétences de l'Etat, des communautés et des régions par l'article 36 du décret de la Communauté française du 3 juillet 1991 sur l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées en ce que cet article supprimait la compétence des juridictions du travail pour connaître des recours mus contre les décisions du Fonds communautaire pour l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées qui succédait alors au Fonds national pour le reclassement des personnes handicapées.

Ceci explique pour partie que le législateur régional wallon, aujourd'hui compétent en matière de politique des handicapés conformément à l'article 138 de la Constitution, n'ait pas touché à la compétence des juridictions du travail là où, en la matière, elle existait auparavant (demandes d'intervention relative à une orientation scolaire ou professionnelle spécialisée, à une formation professionnelle, à l'exercice d'une activité professionnelle, à l'intégration sociale ou à l'aide matérielle). Par contre, il a confié l'appel des autres mesures de l'A.W.I.P.H. à une commission d'appel.

En créant cette commission d'appel, qui s'analyse comme étant une juridiction administrative, la région n'a-t-elle pas outrepassé ses compétences ? Telle était la principale question que la Cour avait à trancher dans diverses questions préjudicielles.

Lorsque la Cour fut saisie des questions préjudicielles auxquelles elle allait répondre dans son arrêt n° 49/2003 du 30 avril 2003, sa jurisprudence était fixée dans le sens qu'il n'appartenait pas aux communautés et aux régions de créer une juridiction, même en faisant appel à la théorie des pouvoirs implicites. Cette théorie, consacrée par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, autorise la communauté et la région à légiférer dans des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes pour autant que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région ou de la communauté, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale.

L'impossibilité de faire application de la théorie des pouvoirs implicites en présence d'une matière réservée à la loi, comme la création et l'organisation des juridictions, était ainsi motivée :

« L'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose cependant que 'le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11 sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi'. (...) La possibilité donnée aux conseils par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, de porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents ne peut trouver à s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi » (arrêt n° 44 du 23 décembre 1987, B.4 ; arrêt n° 49/93 du 24 juin 1993, B.2).

Le 16 juillet 1993, l'article 19, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles fut modifié, le législateur spécial disposant, de manière expresse, que l'article 10 pouvait trouver à s'appliquer dans les matières réservées à la loi.

Dans l'arrêt n° 49/2003 du 30 avril 2003, la Cour se voit pour la première fois confrontée, en ce qui concerne la création d'une juridiction par une communauté ou par une région, à la nouvelle formulation de l'article 19 de la loi spéciale. Elle constate qu'au moment où la législation litigieuse a été adoptée – avril 1995 - la région pouvait faire usage des compétences implicites dans les matières réservées au législateur fédéral pour autant que les conditions mises à l'application de ces compétences – nécessité pour le législateur régional ou communautaire, matière se prêtant à un règlement différencié, impact marginal – soient réunies.

Au terme de son examen de ces différentes conditions, la Cour conclut que le législateur régional wallon a créé la juridiction administrative en cause sans excéder ses compétences.

*B. La détermination de la compétence territoriale des juridictions judiciaires*

La possibilité pour les communautés et les régions d'intervenir dans l'organisation juridictionnelle devait être confirmée dans l'arrêt n° 58/2003 que la Cour rendit le 14 mai 2003.

La question que la Cour avait à trancher portait cette fois sur la compétence territoriale des juridictions judiciaires que la Région flamande avait modifiée par le décret du 22 décembre 1995 créant une « redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments et/ou habitations ».

Ledit décret dispose que si une personne reste en défaut de paiement de la « redevance » - en réalité de l'impôt -, le fonctionnaire de la Région flamande délivre une contrainte à laquelle le redevable peut faire opposition devant le tribunal de première instance du lieu où l'immeuble est situé et ce en contradiction avec l'article 632 du Code judiciaire qui attribue le jugement des contestations en matière d'impôt au juge du lieu où se trouve le bureau de perception.

La Cour constate que, si la « redevance » en question s'inscrit dans le cadre de la compétence fiscale générale que l'article 170, § 2, de la Constitution reconnaît aux régions, il appartient au législateur fédéral seul, d'une part, de créer et de définir les juridictions et, d'autre part, de fixer les règles de procédure. Il tient cette compétence des articles 145 et 146 de la Constitution pour ce qui est de la création et des principes qui gouvernent les juridictions et, en ce qui concerne la détermination des règles de procédure, de sa compétence résiduaire.

La Région flamande avait demandé à la Cour de dire que le décret avait fait une juste application de la théorie des pouvoirs implicites. Avant de se prononcer sur le cas qui lui était soumis, la Cour rappelle les trois conditions qui doivent être réunies pour que les pouvoirs implicites puissent trouver à s'appliquer. Elle formule toutefois la première de celles-ci d'une façon autre qu'elle ne l'avait fait auparavant. Là où elle exigeait que la réglementation adoptée

fût *nécessaire* à l'exercice des compétences de la communauté ou de la région, elle demande que la réglementation adoptée puisse être *considérée comme nécessaire* à l'exercice des compétences des communautés ou des régions. A une nécessité prouvée fait place une appréciation de nécessité. La deuxième condition est que la matière se prête à un traitement différencié. La troisième et dernière exigence consiste dans l'incidence marginale de la dérogation ainsi apportée sur l'ensemble de la matière considérée.

Faisant application de ces principes, la Cour relève que la taxe n'est due qu'en cas d'occupation de l'immeuble, constatée par l'autorité locale, que l'article 629 du Code judiciaire rend le tribunal du lieu où l'immeuble est situé généralement compétent pour trancher les contestations relatives aux immeubles, que le législateur régional s'est limité à suivre la démarche ainsi faite, laquelle peut être considérée comme nécessaire au juste recouvrement de l'impôt. La compétence territoriale relative à l'opposition à contrainte concernant un impôt sur un immeuble se prête à un traitement différencié, lequel n'a qu'une incidence marginale sur ladite compétence territoriale, telle qu'elle est fixée par le législateur fédéral.

Satisfaisant aux diverses conditions requises par la théorie des pouvoirs implicites, la législation régionale soumise au contrôle de la Cour ne méconnaît pas les règles répartitrices de compétences.

La Cour statua de la même façon sur le même décret dans son arrêt n° 126/2003 du 1er octobre 2003.

## 2. *Les règles répartitrices de compétences. Le Code wallon du logement et les règles de droit civil relatives aux baux à loyer (arrêt n° 67/2003).*

Le Code wallon du logement soumet certains immeubles – les logements collectifs, les petits logements individuels, les bâtiments non initialement destinés à l'habitation mais utilisés aux fins de logement – à un permis de location que le bailleur doit obtenir avant la mise en location pour autant que le logement serve de résidence

principale au preneur et qu'il soit situé dans un bâtiment existant depuis vingt ans au moins.

Le permis de location n'est accordé que si le bien répond à des conditions de salubrité et de sécurité déterminées tant par le Gouvernement wallon que par les autorités communales et si l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée se trouvent garantis, notamment par un système de fermeture à clé des locaux à usage individuel et des boîtes aux lettres.

Des dispositions pénales sanctionnent le non-respect de cette obligation.

En légiférant ainsi, la Région wallonne n'a-t-elle pas outrepassé les limites de ses compétences ? Telle est la question que le juge de paix du premier canton de Charleroi pose par un jugement du 2 mai 2002.

Le juge de paix fait observer que dans une semblable situation – absence des exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité -, la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer laisse au preneur du bien le choix entre la demande d'exécution des travaux nécessaires à la mise en conformité du bien auxdites exigences élémentaires, et la demande de résiliation du bail avec dommages et intérêts.

Dans son arrêt n° 67/2003 du 14 mai 2003, la Cour constate que si l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue à la compétence de la région « le logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques », les règles du Code civil sont demeurées de compétence fédérale.

L'absence de permis de location n'a nullement pour effet d'entraîner la nullité d'office du bail. Le Code wallon règle, quant aux logements qu'il détermine, des rapports entre l'autorité publique et le bailleur. Il ne modifie nullement, fût-ce de façon implicite, les dispositions de la loi du 20 février 1991.

Il appartiendra au juge d'apprécier si l'absence de permis de location est de nature, soit à entraîner la nullité du bail, soit à vicier le consentement du preneur, soit à justifier la résiliation du bail, soit encore à fonder la condamnation du bailleur à satisfaire aux exigences édictées par le législateur wallon. Mais, il ne s'agit là que d'une application des règles du droit des obligations et de la législation sur le bail de résidence principale et non d'une application du Code wallon du logement.

**3. Les conséquences de la répartition des compétences sur la suspension de dettes envers des créanciers publics, organisée par la loi du 1er août 1985. La succession des communautés et des régions à l'Etat (arrêt n° 119/2003).**

Jusqu'à la loi du 1er août 1985, il pouvait arriver qu'une personne privée, créancière de l'Etat ou d'un organisme d'intérêt public pour lui avoir fourni des travaux, des fournitures ou des services, se vît actionnée par l'Office National de Sécurité Sociale (en abrégé O.N.S.S.) ou par l'Institut National d'Assurances Sociales pour Travailleurs Indépendants (en abrégé I.N.A.S.T.I.), en vue du paiement de cotisations sociales échues, ou qu'elle reçût du fisc une « sommation-contrainte » ou un « état de débiton » ayant, en matière fiscale, le même effet qu'un jugement.

Cette situation, qui obligeait une personne à payer certaines dettes dues à des services publics étatiques, alors qu'elle était simultanément créancière de l'Etat ou d'organismes d'intérêt public, était à l'origine de nombreuses faillites.

C'est pourquoi la loi du 1er août 1985 a autorisé les titulaires de créances certaines, exigibles et libres de tout engagement à l'égard de tiers, dont l'Etat ou un organisme d'intérêt public est redevable en raison de travaux, de fournitures ou de services, à demander la suspension des dettes dont ils sont eux-mêmes débiteurs à l'égard de l'O.N.S.S., de l'I.N.A.S.T.I. ou du fisc, à concurrence du montant de leur créance. Si la suspension est accordée, les services publics créanciers peuvent réclamer directement à l'Etat le paiement de leur créance, cette réclamation de paiement valant saisie-arrêt entre les mains de l'Etat ou de l'organisme d'intérêt public débiteur.

La régionalisation de certaines matières n'affecte-t-elle pas, de façon discriminatoire, certains créanciers – en particulier ceux des régions – dès lors qu'il ne leur est pas permis de demander la suspension des dettes à l'égard de l'O.N.S.S. et du fisc, seuls les créanciers de l'Etat ou de certains organismes d'intérêt public qui en dépendent pouvant réclamer le bénéfice de la suspension prévue par la loi du 1er août 1985 ?

La Cour du travail d'Anvers pose cette question dans un arrêt du 19 avril 2002. Devant cette juridiction, un armateur qui avait fourni des services de bacs sur l'Escaut de janvier 1985 à décembre 1990 et qui détenait, à ce titre, une créance de plusieurs centaines de millions de francs, demandait l'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 1985 et se disait discriminé s'il ne pouvait l'obtenir en raison de la nature et de la date des services prestés.

La loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a transféré aux régions, à la date du 1er janvier 1989, la compétence en matière de service de bacs, en tant que partie intégrante de la politique des travaux publics et des transports, politique attribuée désormais tout entière aux régions.

L'éventuelle violation du principe d'égalité et de non-discrimination ne peut, en l'espèce, être envisagée sans avoir égard au partage de compétences opéré entre l'Etat et les régions. L'autonomie, dont ces dernières disposent, rend le législateur fédéral incompétent pour étendre, par une loi ordinaire, le mécanisme de la suspension des dettes aux créances qu'un débiteur de l'O.N.S.S. ou du fisc possède sur les régions ou sur les organismes d'intérêt public qui en dépendent. Le législateur fédéral, n'étant pas compétent à l'égard des créances des régions, n'a pu traiter, dans une loi ordinaire, les titulaires de celles-ci de façon discriminatoire. Inversement, les régions ne pourraient étendre la réglementation en cause aux créances de travaux, fournitures et services réalisés pour leur propre compte, à défaut d'être compétentes à l'égard de l'O.N.S.S.

La différence de traitement entre les créanciers de l'Etat et ceux des communautés et des régions trouve son origine dans la répartition

des compétences et elle est justifiée par l'autonomie des différents législateurs inscrite dans la Constitution.

Toutefois, il ne saurait être pleinement répondu à la question préjudicielle sans avoir égard à l'article 61 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Cette disposition règle la succession des communautés et des régions à l'Etat dans les matières qui leur sont attribuées par la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 61, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale de financement établit en principe une succession juridique intégrale de la région à l'Etat à partir du 1er janvier 1989, date de l'entrée en vigueur de la loi spéciale de financement. A titre exceptionnel, l'Etat demeure toutefois lié par certaines dettes antérieures à cette date, en vertu de l'article 61, dans les cas et aux conditions fixés par cet article.

Quand l'Etat demeure lié sur la base de l'article 61 de la loi spéciale de financement, les créanciers peuvent naturellement demander l'application de la loi du 1er août 1985. Quand, en vertu de l'article 61, § 1er, alinéa 1er, la région doit reprendre les dettes de l'Etat antérieures au 1er janvier 1989, dans des matières qui ont été transférées à la région par la loi spéciale du 8 août 1988, cette succession opère pour le créancier de la région, ancien créancier de l'Etat, une novation légale par changement de débiteur.

Puisque la succession juridique est dans ce cas intégrale, les créanciers doivent pouvoir demander l'application de la loi du 1er août 1985 pour ces créances. Une autre interprétation conduirait à un traitement inégal des créanciers, pour des prestations antérieures au 1er janvier 1989, selon que la créance qu'ils détenaient sur l'Etat avait trait à une matière demeurée de la compétence de l'Etat ou à une matière transférée aux régions et, dans ce dernier cas, selon que le législateur spécial a ou non laissé la dette à charge de l'Etat. Une telle interprétation méconnaîtrait également le principe selon lequel nul ne peut céder que des droits et obligations dont il est titulaire. En vertu de ce principe, la succession des régions à l'Etat ne peut mettre en cause un mécanisme légal de suspension dont les conditions d'application

étaient réalisées avant le 1er janvier 1989. C'est au juge du fond qu'il appartient de déterminer si et dans quelle mesure les créances en cause devant lui ont trait à des prestations antérieures au 1er janvier 1989. Le juge appliquera la loi de 1985 pour la créance ou la partie de créance relative aux prestations fournies avant 1989.

**4. Les règles répartitrices de compétences et la protection de la jeunesse. La compétence de l'autorité fédérale pour le placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction (arrêt n° 166/2003).**

La loi du 1er mars 2002 relative au placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction autorise le tribunal de la jeunesse et le juge d'instruction à confier un jeune à un centre de placement provisoire pour autant que diverses conditions soient réunies. Ces conditions sont les suivantes : il faut en premier lieu qu'il s'agisse d'un garçon âgé d'au moins quatorze ans; il importe ensuite que le fait qui lui est reproché soit puni, en ce qui concerne les adultes, d'une peine de cinq ans de réclusion au moins ou d'une peine de prison d'un an si le jeune a déjà fait l'objet d'une mesure du tribunal de la jeunesse pour une infraction; il doit exister des circonstances exceptionnelles se rattachant aux exigences de la protection de la sécurité publique; enfin, il faut que l'admission du jeune dans un établissement géré par la communauté soit impossible en raison d'un manque de place. Le placement ne peut en aucun cas dépasser deux mois.

En outre, l'Etat doit, en vertu de l'article 9 de la loi attaquée, conclure un accord de coopération avec les communautés pour arrêter les mesures d'accompagnement et d'encadrement pédagogique des personnes confiées au centre ainsi que le droit disciplinaire et le droit de plainte qui y sont d'application.

Trois associations demandent l'annulation de cette loi, à laquelle elles reprochent, d'une part, de méconnaître les règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les communautés et les régions, et, d'autre part, de ne pas respecter les principes d'égalité et de non-discrimination.

L'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue à la compétence des communautés la protection de la jeunesse, sous réserve de cinq exceptions.

Selon le Conseil des ministres, le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Communauté française, la loi entreprise ne relève pas de cette compétence, son objectif principal étant non pas la protection de la jeunesse, mais la protection sociétale. Le législateur fédéral tient de sa compétence résiduelle le pouvoir de prendre la loi contestée.

Sur la base de l'exception portée au d) de l'article 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur fédéral peut déterminer le contenu de la mesure attaquée et les conditions dans lesquelles elle peut être prise, mais il n'est en principe pas compétent pour l'infrastructure au sein de laquelle cette mesure sera exécutée.

La loi attaquée a toutefois pour objectif spécifique de résoudre, dans l'attente d'une réforme de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, le problème né de l'abrogation de l'article 53 de cette loi, qui permettait, en cas d'impossibilité matérielle de confier le jeune à une famille d'accueil ou à une institution, de le garder provisoirement dans une maison d'arrêt pour un terme maximal de quinze jours. Cette abrogation a conduit, selon les travaux préparatoires de la loi attaquée, à la remise en liberté de délinquants mineurs d'âge en raison du défaut temporaire de places nécessaires à leur prise en charge.

Il s'ensuit que le législateur fédéral a pu juger nécessaire, afin d'exercer la compétence que lui attribue l'article 5, § 1er, II, 6°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980, d'adopter une mesure relative au placement provisoire des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, dès lors que cette mesure, compte tenu de ses limites, de son caractère complémentaire et subsidiaire et de l'exigence d'un accord de coopération avec les communautés, ne porte pas atteinte de manière disproportionnée à la compétence des communautés.

Les requérantes énoncent d'autres griefs fondés sur le non-respect des principes d'égalité et de non-discrimination.

Ainsi les jeunes pourraient être privés de leur liberté sans qu'un juge ait constaté qu'ils ont commis un fait qualifié infraction, alors que la loi sur la détention préventive, applicable aux majeurs, ne permet l'arrestation d'une personne qu'en cas d'indices sérieux de culpabilité relatifs à un crime ou à un délit.

La Cour constate que le moyen manque en droit puisque le jeune ne peut être conduit dans un centre de placement provisoire que par une décision du tribunal de la jeunesse ou d'un juge d'instruction et pour autant qu'il y ait des indices sérieux de culpabilité relatifs à un crime ou, si le mineur a déjà fait l'objet d'une mesure du tribunal de la jeunesse dans le cadre d'une infraction, relatifs à un délit punissable, pour les personnes majeures, d'une peine d'emprisonnement d'un an au moins.

Les requérantes reprochent par ailleurs à la loi de ne s'appliquer qu'aux garçons.

La Cour observe que la circonstance qu'au moment de l'adoption de la loi, il n'y avait aucun problème de places disponibles dans les établissements communautaires réservés aux filles n'est pas en soi de nature à justifier la mesure en cause, étant donné qu'il n'est pas exclu que cette situation évolue. Toutefois, il faut tenir compte des besoins urgents qui existaient au moment de l'adoption de la loi, d'une part, et des spécificités du centre créé et des contraintes impérieuses liées à l'organisation de la vie quotidienne en son sein, d'autre part. Aussi longtemps qu'il n'est pas démontré qu'un même besoin existe en ce qui concerne les filles mineures – ce que ne font pas les requérantes –, il ne peut être reproché au législateur, dans l'exercice d'une compétence complémentaire et subsidiaire, de ne pas avoir également institué un centre pour mineures.

**5. Les compétences respectives de l'Etat et des régions en matière de protection de la vie privée (article 22 de la Constitution). Les nuisances sonores causées par les avions. Différence de traitement entre catégories de riverains (arrêt n° 51/2003).**

La protection contre des nuisances sonores que connaissent les riverains des aéroports fait l'objet, en Région wallonne, de deux décrets de 2001, l'un du 8 juin, l'autre du 25 octobre. Ces décrets créent et organisent autour des deux aéroports wallons quatre zones – dénommées A, B, C et D – dans lesquelles se trouvent répartis, suivant leur exposition au bruit, les divers immeubles, bâtis ou non, avoisinant les aéroports.

La localisation d'un immeuble dans l'une ou l'autre zone autorise son propriétaire à demander au gouvernement régional les mesures prévues pour cette zone. Ainsi les propriétaires d'habitations situées en zone A du périmètre d'exposition au bruit de l'aéroport de Liège-Bierset peuvent demander le rachat de leurs biens, tandis que ceux de maisons situées en zone B, C et D se voient octroyer le droit d'obliger la région à intervenir financièrement dans les mesures d'isolation adéquates aux habitations de la zone. Le titulaire d'un bail de résidence principale peut obtenir, dans certains cas, une prime de déménagement.

Cette législation est soumise à la Cour en vue de son annulation par divers riverains de l'aéroport de Liège- Bierset. Le premier moyen qu'ils articulent se fonde sur l'incompétence de la région à l'égard des mesures prises. En l'espèce, ils ne déduisent pas cette incompétence d'une violation de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Celle-ci attribue en effet aux régions la protection de l'environnement, la politique de lutte contre le bruit ainsi que l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National. Les requérants font grief à la Région wallonne d'avoir, dans l'exercice desdites compétences, apporté des restrictions au droit au respect de la vie privée et familiale, lesquelles restrictions ne peuvent, à leur estime, émaner que du législateur fédéral.

Leur argumentation se fonde sur le texte de l'article 22 de la Constitution, lequel est ainsi rédigé :

« *Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.*

*La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».*

Ne résulte-t-il pas de cette formulation que le décret et la règle visée à l'article 134 de la Constitution sont soumis purement et simplement à l'obligation positive de respecter le droit à la vie privée, seul le législateur fédéral étant compétent pour apporter, le cas échéant, des restrictions à ce droit ? Telle est la lecture de l'article 22 de la Constitution faite par les requérants.

Dans son arrêt n° 51/2003 du 30 avril 2003, la Cour relève que l'article 22 de la Constitution impose à tous les législateurs de respecter le droit au respect de la vie privée et familiale. La fin de l'alinéa premier doit être comprise comme autorisant le législateur fédéral à apporter des restrictions générales au droit au respect de la vie privée, applicables dans n'importe quelle matière. Sous peine de vider de leur substance les compétences des communautés et des régions, la possibilité d'ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit leur être reconnue à l'occasion de l'exercice desdites compétences. Toute ingérence doit être justifiée. Il en est ainsi non seulement en vertu de l'article 8.2 de la Convention européenne, mais aussi sur la base de l'article 22 même de la Constitution. La Cour rappelle à cet égard que lors des travaux préparatoires à l'adoption de cet article, il a été fait une référence expresse à l'article 8 de la Convention européenne. Le Constituant a entendu établir une concordance entre les contenus des dispositions constitutionnelle et conventionnelle.

La Cour se réfère à l'arrêt *Hatton contre le Royaume-Uni* du 2 octobre 2001, par lequel la Cour de Strasbourg a considéré que les nuisances sonores causées par les avions pouvaient engendrer une atteinte à la vie privée et s'analyser comme un manquement à l'obligation positive des Etats de protéger les droits garantis par l'article 8.1 de la Convention européenne. Il convient, dit la Cour de Strasbourg, de

confronter les intérêts de l'individu à ceux de la collectivité considérée dans son ensemble, en ayant égard aux mesures prises par l'Etat pour atténuer autant que possible les atteintes au droit envisagé. En fonction de cette confrontation des intérêts en présence et des mesures prises, la Cour de Strasbourg a estimé que le droit au respect de la vie privée avait été violé. L'on sait qu'ultérieurement, la Grande chambre de la Cour européenne a jugé, dans le même cas d'espèce qui lui était déféré, que la Convention européenne n'avait pas été méconnue. Elle est arrivée à cette conclusion non pas en énonçant des principes différents de ceux de la Chambre, mais en portant une appréciation différente sur les mesures prises, en 1993, par le Gouvernement du Royaume-Uni en matière de nuisances acoustiques engendrées par les aéroports (arrêt du 8 juillet 2003, *Hatton c. Royaume-Uni*, §§ 96-104 et 116-130).

L'arrêt n° 51/2003 du 30 avril 2003 annule en partie les deux décrets de la Région wallonne non pas parce qu'ils portent une atteinte injustifiable au droit au respect de la vie privée, mais parce que la législation en cause opère une différence de traitement entre les habitations situées en zone A et celles se trouvant en zone B alors que les nuisances acoustiques sont comparables dans les deux zones, dépassant chaque fois les seuils médicalement admissibles pour leurs habitants. La Cour fonde donc sa décision sur la circonstance que le législateur régional wallon traite de manière différente des personnes qui se trouvent atteintes dans leur vie privée et familiale de façon identique. Ce faisant, le législateur régional wallon méconnaît les principes d'égalité et de non-discrimination.



## II. DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

### 6. *Les élections communales. Les dispositions « anti-transfuges » (arrêt n° 5/2003, arrêt n° 97/2003 et arrêt n° 135/2003).*

Le système électoral qui s'applique aux élections communales en Belgique est un système de représentation proportionnelle. Il conduit à attribuer aux différentes listes de candidats en présence un certain nombre de sièges au conseil communal et à déterminer ceux qui, au sein de chacune de ces listes, occuperont les sièges que la liste a obtenus.

A l'exception du bourgmestre, qui est nommé par le Roi sur la présentation des mandataires communaux, les membres du collège des bourgmestre et échevins sont élus par les conseillers communaux. En pratique, ces choix s'opèrent après la conclusion d'un accord entre différentes listes visant à former une majorité au niveau communal – sauf là où une liste a obtenu la majorité absolue des sièges à pourvoir. Les accords conclus, les élus de chaque liste déterminent qui, parmi eux, sera élu échevin, ce qui se concrétise lors d'un scrutin qui se tient après le renouvellement de l'assemblée communale.

Il n'était pas rare, en cas de majorité ténue, de voir l'ensemble ainsi conçu, anéanti au dernier moment par un ou par deux conseillers communaux qui, écartés d'une fonction scabinale au sein de leur liste, en rejoignaient une autre où ils obtenaient ce mandat en échange de leur appui à la constitution d'une majorité différente de celle décidée au lendemain des élections.

Pour mettre fin à ces pratiques, le législateur est intervenu, le 2 juin 1987. Lors de l'adoption de la Nouvelle loi communale, le 24 juin 1988, la mesure a été reprise sous l'article 15.

Le mécanisme mis en place pour combattre les « transfuges politiques » réside dans la présentation écrite des candidats-échevins. Cette présentation doit, pour chaque mandat d'échevin à

attribuer, être signée par la majorité des membres d'une liste, chacun des membres de cette liste ne pouvant signer, par fonction à conférer, qu'un seul acte de présentation, lequel doit être introduit au plus tard trois jours avant la séance au cours de laquelle il sera procédé à l'élection. Si les candidats présentés par écrit ne suffisent pas à constituer intégralement le collège, il peut être présenté des candidats de vive voix en séance.

*A. L'article 15 de la Nouvelle loi communale et les élections communales du 8 octobre 2000 à Uccle*

Les élections communales du 8 octobre 2000 voient, à Uccle, une liste obtenir la majorité absolue : 26 sièges sur 41. A la suite d'un différend portant, entres autres, sur la personne qui sera présentée au Roi pour exercer la fonction de bourgmestre, la liste « se scinde », quinze élus de la liste demandant la nomination en qualité de bourgmestre d'une personne autre que celle qui avait l'appui des onze autres élus, ces derniers soutenant la candidature de celui qui avait conduit la liste et qui, avant les élections, avait été pressenti pour être bourgmestre en cas de succès de la liste.

Pour former une majorité, les quinze élus de la liste cherchent à s'allier avec les élus d'autres listes. Cette tentative n'aboutit pas. Le 18 janvier 2001, un élu d'une autre liste est cependant élu échevin.

Les candidats présentés par les quinze élus de la liste scindée ne parviennent pas à obtenir la majorité, cependant qu'après plusieurs mois, quatre autres candidats réunissent sur leur nom une majorité, sans avoir toutefois fait l'objet d'un acte de présentation.

Saisi d'une demande de suspension de l'élection de ces quatre échevins, le Conseil d'Etat demande à la Cour s'il est constitutionnel d'interpréter l'article 15 de la Nouvelle loi communale comme interdisant toute élection d'échevins lorsqu'il a été constaté, à de multiples reprises, que les candidats présentés par écrit ou oralement n'obtiennent pas la majorité des suffrages ou même que la majorité des membres du conseil communal s'opposent à leur élection.

La Cour fait observer qu'en disposant, à l'alinéa 2 de l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale, que les échevins sont élus à la majorité des suffrages, le législateur a consacré une règle fondamentale qui participe de l'essence même du régime démocratique et qui tient compte de la volonté des électeurs telle qu'elle s'est exprimée lors des élections.

Par contre, l'alinéa 1er, qui exige que les candidats-échevins soient présentés dans un écrit émanant d'une majorité des élus de la liste du candidat présenté, ne répond pas à une exigence fondamentale de la démocratie.

Il apparaît des travaux préparatoires que ladite présentation a pour unique objectif de contrecarrer une pratique bien précise et non de tenir en échec, en toute circonstance, la règle démocratique qui attribue le choix à la majorité.

La scission, telle qu'elle s'est produite à Uccle à la suite des élections communales du 8 octobre 2000, est étrangère aux pratiques qu'avait voulu déjouer le législateur. Exiger, dans ce cas, que le candidat-échevin soit présenté, par écrit ou oralement, par une majorité des élus de sa liste est une mesure qui n'est pas pertinente. Elle reviendrait à traiter de la même manière la commune dont les institutions sont perturbées par le transfert ou le débauchage d'un élu et celle dans laquelle les institutions sont bloquées parce que, au sein d'une même liste, deux courants inconciliables se sont déclarés. Elle empêcherait le conseil communal, sans raison admissible, d'exercer raisonnablement son choix parmi les candidats-échevins.

Pour être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale doit donc s'interpréter en ce sens qu'il n'est pas applicable dans une commune où, après qu'il a été constaté, au terme des trois premiers mois suivant l'installation du conseil communal, que les candidats présentés oralement ou par écrit n'obtiennent pas la majorité absolue des suffrages, des candidats-échevins recueillent cette majorité bien que, en raison de la scission de leur liste, ils n'aient bénéficié d'aucune présentation, qu'elle soit orale ou écrite.

B. *L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2002 complétant l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale*

Parallèlement à cette procédure, la Région de Bruxelles-Capitale, se fondant sur ses nouvelles compétences en matière communale<sup>1</sup>, a pris, le 18 juillet 2002, une ordonnance par laquelle l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 15, § 1er, de la Nouvelle loi communale est complété, jusqu'au 31 décembre 2006, par une disposition autorisant, après une vacance d'une durée de deux mois d'un mandat d'échevin, la présentation d'un candidat par le tiers – et non plus par la majorité – des élus d'une liste, le premier élu de la liste devant toutefois être au nombre de ceux-ci.

La suspension et l'annulation de cette ordonnance sont demandées par certains des quatorze élus de la liste ucquoise qui s'était scindée.

La demande de suspension est rejetée par l'arrêt n° 5/2003, faute pour les requérants de démontrer que l'application immédiate de la norme contestée est susceptible de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Dans son arrêt au fond n° 135/2003, la Cour constate que la Région est compétente pour régler la matière depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés. La Cour estime que le législateur compétent a pu prévoir un assouplissement des conditions de présentation après un certain temps, même si cette législation est, comme en l'espèce, limitée dans le temps. Par contre, elle n'aperçoit pas la pertinence de l'avantage donné au groupe d'élus d'une liste comprenant le premier élu de la liste par rapport à un autre groupe alors même que celui-ci comprendrait un plus grand nombre d'élus de cette même liste. En outre, cette exigence est de nature à entraîner des possibilités de blocage lors de l'élection des échevins par le conseil communal, ce qui est contraire aux objectifs de l'ordonnance. C'est pourquoi, elle annule la nécessité de voir figurer le premier élu de la liste parmi les auteurs de la présentation.

<sup>1</sup> Voy. l'arrêt n° 35/2003 (*infra* n° 8).

7. *Les élections législatives. Les modifications apportées à la législation électorale par les lois du 13 décembre 2002 (arrêt n° 30/2003 et arrêt n° 73/2003).*

Par deux lois du 13 décembre 2002, le législateur fédéral a apporté à la législation électorale différentes modifications, dont les plus marquantes ont trait aux circonscriptions électorales pour l'élection de la Chambre des représentants, à la suppression de la possibilité d'apparementement – sauf entre deux arrondissements –, à la création d'un seuil d'éligibilité et à la possibilité, limitée aux élections suivantes, de se porter candidat simultanément à la Chambre des représentants et au Sénat.

La suspension et l'annulation des dispositions nouvelles ont été demandées. La Cour a rendu son arrêt sur les demandes de suspension, le 26 février 2003; elle s'est prononcée au fond trois mois plus tard, le 26 mai 2003.

*A. La demande de suspension des dispositions nouvelles*

La Cour constate, dans son arrêt n° 30/2003 du 26 février 2003, que le préjudice qui naîtrait d'élections organisées sur une base inconstitutionnelle serait nécessairement grave puisqu'il s'agirait d'une atteinte à la substance du droit, essentiel à l'existence même d'une démocratie représentative, d'élire et d'être élu. En l'espèce, ce préjudice ne pourrait qu'être difficilement réparable compte tenu de ce que l'article 48 de la Constitution attribue à chaque Chambre la compétence de statuer, sans possibilité de recours, sur la validité de l'élection de ses membres. La proximité de la fin de la législature implique en effet la probabilité quasi certaine de voir les Chambres rendre, lors des prochaines élections, leurs décisions sur les pouvoirs de leurs membres en se fondant sur des normes qui seraient peut-être déclarées par la suite inconstitutionnelles. Le caractère difficilement réparable du préjudice grave est ainsi établi.

*B. Les circonscriptions électorales dans l'ancienne Province de Brabant*

La législation nouvelle fait désormais coïncider les circonscriptions électorales pour l'élection de la Chambre des représentants avec les limites territoriales des provinces, à une exception près qui porte sur le territoire de l'ancienne Province de Brabant. Celle-ci est aujourd'hui scindée comme suit : la Province du Brabant flamand, la Province du Brabant wallon et l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. La réforme attaquée ne tient pas compte de cette scission opérée en 1993. Elle maintient les trois arrondissements électoraux antérieurs à la scission de la Province : l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, qui s'étend sur la Région de Bruxelles-Capitale et sur une partie de la Province du Brabant flamand; l'arrondissement électoral de Louvain, qui englobe l'autre partie du Brabant flamand; l'arrondissement électoral de Nivelles, qui correspond à la nouvelle Province du Brabant wallon. Seules des listes unilingues peuvent désormais être présentées dans l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde. La possibilité d'apparementement – qui partout ailleurs est supprimée – subsiste uniquement pour les listes francophones de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde et les listes de l'arrondissement de Nivelles, tandis que les résultats des listes de l'arrondissement de Louvain se trouvent comptabilisés avec les résultats des listes néerlandophones de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour déterminer le nombre de sièges qui revient à ces listes.

La Cour, tant dans l'arrêt de suspension n° 30/2003 du 26 février 2003 que dans l'arrêt au fond n° 73/2003 du 26 mai 2003, juge discriminatoire le système élaboré pour l'ancienne Province de Brabant.

Il en est ainsi parce que le régime nouveau méconnaît l'article 63, § 2, de la Constitution qui lie le nombre de sièges attribués à une circonscription à l'importance de sa population. Le regroupement des listes de l'arrondissement de Louvain et des listes néerlandophones de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde prive, de manière discriminatoire, les électeurs et les candidats de ces deux circonscriptions de la garantie constitutionnelle qui

attribue à chaque circonscription électorale un nombre de sièges proportionnel à sa population.

### *C. La possibilité d'apparementement*

La possibilité d'apparementement, telle qu'elle est envisagée dans la législation attaquée, est étroitement liée à la réunion, pour les élections à la Chambre des représentants, des listes de l'arrondissement de Louvain à celles néerlandophones de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, ce qui conduit la Cour à suspendre d'abord, à annuler ensuite, les dispositions nouvelles qui en traitent.

### *D. La circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde*

Le deuxième grief concerne le fait que la province du Brabant flamand, contrairement aux autres provinces, ne constitue pas une circonscription électorale pour l'élection de la Chambre des représentants.

Dans l'arrêt n° 30/2003, la Cour considère que, eu égard aux conséquences qui sont attachées, pour l'ensemble de l'ancienne province de Brabant, à la suspension des règles relatives aux élections pour la Chambre des représentants dans les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain et compte tenu des limites dans lesquelles la Cour peut apprécier un moyen dans le cadre d'une demande de suspension, il y aura lieu d'examiner le deuxième grief, non pas au stade de la demande de suspension, mais bien à celui du traitement de l'affaire au fond. La Cour annonce que, dans l'examen au fond, devra en particulier être envisagée la question de savoir si les considérations contenues dans l'arrêt de la Cour n° 90/94 sont, dans la situation actuelle, de nature à justifier que la province du Brabant flamand ne constitue pas une circonscription électorale.

Dans l'arrêt n° 73/2003, la Cour rappelle que, par son arrêt n° 90/94, elle a admis que l'existence de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde n'était pas inconstitutionnelle. Le législateur

a pu se fonder essentiellement sur cet arrêt pour, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, justifier le maintien de cette circonscription électorale. La Cour observe toutefois que si ce maintien a pu être jugé compatible, en 1994, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ces mêmes dispositions n'exigeaient pas ce maintien à cette époque, pas plus qu'elles ne l'exigent actuellement. La Cour examine ensuite la modification des circonstances et constate une discrimination des candidats de la province du Brabant flamand.

La Cour observe toutefois qu'elle substituerait son appréciation à celle du législateur si elle décidait qu'il doit être mis fin immédiatement à une situation qui a jusqu'ici emporté l'adhésion du législateur, alors qu'elle n'a pas la maîtrise de l'ensemble des problèmes auxquels il doit faire face pour maintenir la paix communautaire. En cas de maintien des circonscriptions électorales provinciales pour l'élection de la Chambre des représentants, une nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales, afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province. C'est au législateur et non à la Cour qu'il appartient d'arrêter ces modalités. « Pour ces raisons, ajoute la Cour, il peut être admis que la répartition en circonscriptions électorales opérée par la loi entreprise soit maintenue pendant le délai de quatre ans prévu par l'article 65 de la Constitution, prenant cours au moment déterminé par l'article 105 du Code électoral. »

#### *E. Le seuil électoral de 5 %*

Le nouvel article 165*bis* du code électoral institue un seuil électoral. Désormais, sont seules admises à la répartition des sièges les listes qui ont obtenu au moins cinq pour cent du total général des votes valablement exprimés.

Les requérants faisaient valoir que ce seuil électoral portait directement atteinte au système de la représentation proportionnelle. Or, poursuivaient-ils, la Constitution précise, en ses

articles 62 et 68, que les élections de la Chambre des représentants et du Sénat doivent avoir lieu selon ce mode de scrutin.

La Cour rappelle que l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme permet d'organiser les élections aussi bien selon un système de représentation proportionnelle que suivant un système majoritaire.

Tout système de représentation proportionnelle laisse des « voix perdues », la représentation proportionnelle n'attribuant jamais aux différentes listes en présence un nombre de sièges qui correspond exactement au nombre de voix recueillies.

Certes, les articles 62 et 68 de la Constitution imposent que les élections se déroulent selon un système de représentation proportionnelle. Ils ne font cependant pas obstacle à ce que le législateur y apporte des limitations raisonnables en vue d'assurer le fonctionnement des institutions démocratiques.

A l'exception de l'ancienne Province de Brabant, les circonscriptions pour les élections à la Chambre des représentants coïncident désormais avec les limites des provinces tandis qu'elles ne sont que trois, formant ensemble deux collèges électoraux, pour l'élection des sénateurs élus directement par la population.

En raison du but poursuivi – enrayer la fragmentation du paysage politique – et compte tenu tant de la grandeur des circonscriptions que de la faible hauteur du seuil électoral, la mesure attaquée ne peut être considérée comme une limitation disproportionnée du régime de la représentation proportionnelle.

#### *F. La candidature simultanée à la Chambre des représentants et au Sénat*

La candidature simultanée à la Chambre des représentants et au Sénat, qui ne concerne que les seules élections suivant la réforme électorale, n'a pas été suspendue, à défaut d'être appuyée d'un moyen sérieux au sens de l'article 20 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Dans le cadre d'une demande de

suspension, la Cour ne peut procéder qu'à un examen limité du moyen. Par contre, le même moyen a été déclaré fondé dans l'arrêt d'annulation du 26 mai 2003.

La Cour y constate que l'article 49 de la Constitution interdit d'être simultanément membre de la Chambre des représentants et du Sénat. Il s'ensuit que la faculté de se présenter simultanément aux élections aux deux assemblées législatives est de nature à tromper l'électeur qui ne peut apprécier l'effet utile de son vote et à avantager, sans justification raisonnable, des candidats qui pourront bénéficier de la double candidature.

#### G. *La portée de l'arrêt d'annulation*

Dans un souci de clarté, la Cour précise dans l'arrêt de suspension la portée de celle-ci à l'égard des élections prévues pour le 18 mai 2003, réserve faite d'une nouvelle intervention du législateur en la matière avant cette date. La suspension ayant, pendant la durée de celle-ci, les mêmes effets qu'une annulation, les élections du 18 mai 2003 se dérouleront, dans les trois circonscriptions électorales de l'ancienne Province de Brabant, selon les règles en vigueur avant les dispositions suspendues, à l'exception toutefois de la possibilité de se présenter simultanément aux élections de la Chambre des représentants et du Sénat, possibilité étrangère aux dispositions suspendues. Le seuil d'éligibilité ne sera toutefois pas d'application dans ces trois circonscriptions qui verront, le cas échéant, les candidats recourir à l'apparement comme par le passé.

#### 8. *Les réformes institutionnelles de 2001 : « Saint-Polycarpe » et « Lombard » (arrêt n° 35/2003 et arrêt n° 36/2003).*

Les régions et les communautés se sont vu attribuer, en 2001, de nouvelles compétences et de nouveaux moyens financiers. Simultanément, la composition du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande était revue. L'ensemble de ces modifications avaient été décidées dans un accord portant sur de

nouvelles réformes institutionnelles que le Gouvernement avait conclu en son sein, le 23 janvier 2001, accord appelé de la « Saint-Polycarpe », ainsi que dans un autre accord portant plus précisément sur la Région de Bruxelles-Capitale, conclu le 29 avril 2001, accord dit du « Lombard ».

La traduction de ces accords en termes législatifs s'opéra par l'adoption de deux lois spéciales du 13 juillet 2001, l'une portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés, l'autre portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, ainsi que par celle d'une loi ordinaire de la même date portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ces lois ont fait l'objet de nombreux recours. La Cour a joint ceux-ci, groupant toutefois, vu leur objet, les requêtes qui concernaient exclusivement l'élection et la composition du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Les réformes institutionnelles de 2001 ont, par conséquent, fait l'objet de deux arrêts, l'arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003 et l'arrêt n° 36/2003 du 27 mars 2003.

*A. La compétence transférée aux régions en matière de pouvoirs subordonnés*

Les nouvelles compétences attribuées aux régions portent sur l'agriculture et la pêche, sur le commerce extérieur ainsi que sur les pouvoirs subordonnés. De ces trois compétences, seule la dernière est déferée au contrôle de la Cour. Il est fait reproche au législateur statuant à la majorité spéciale d'avoir ignoré, à l'occasion de la régionalisation de cette matière, les articles 41 et 162 de la Constitution.

L'article 41, alinéa 1er, de la Constitution prévoit que « les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ».

L'article 162, alinéa 1er, de la Constitution dispose que « les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi ».

Ces dispositions n'ont-elles pas été méconnues puisque, désormais, ce ne sera plus la loi, mais bien le décret régional, qui réglera la matière, à l'exception des réserves expressément formulées par la loi spéciale même ?

La Cour note que le contenu de l'article 162, alinéa 1er, de la Constitution (l'ancien article 108, alinéa 1er) est demeuré inchangé depuis 1831, bien que sa rédaction ait été adaptée lors de la modification constitutionnelle du 20 juillet 1970. L'utilisation des termes « par la loi » (dans la rédaction originale « par des lois ») dans cette disposition ne permet pas de déduire que le Constituant ait voulu ainsi réserver une matière au législateur fédéral puisque ce n'est que par la modification constitutionnelle du 24 décembre 1970 qu'il a été procédé à la création des communautés et des régions, qu'il a, à cette date, attribué aux communautés une compétence de nature législative et a, ultérieurement – lors de la modification constitutionnelle du 17 juillet 1980 insérant un nouvel article 26bis (aujourd'hui l'article 134) -, créé la possibilité explicite pour les régions d'exercer une telle compétence.

En utilisant les termes « par la loi », le Constituant a uniquement voulu exclure cette matière de la compétence du pouvoir exécutif, de sorte que le législateur spécial peut confier aux régions la compétence de régler cette matière, à condition que cette attribution soit expresse et précise.

Une modification de la portée de l'article 162, alinéa 1er, ne peut être déduite de ce que l'alinéa 3, inséré ultérieurement, permet que la réglementation de l'organisation et de l'exercice de la tutelle administrative soit confiée, en exécution d'une loi adoptée à la majorité spéciale, aux Conseils de communauté ou de région et de ce que l'alinéa 4 permet de manière identique de régler, par un décret ou par une règle visée à l'article 134 de la Constitution, les conditions et le mode suivant lequel plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer.

Les dispositions précitées n'empêchent donc pas que, par application de l'article 39 de la Constitution, le législateur spécial rende les régions compétentes pour régler, par décret ou par ordonnance, la composition, l'élection, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales, dans le respect des principes contenus dans les articles 41 et 162 de la Constitution.

### *B. La compétence du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*

Une autre réforme attaquée est la composition nouvelle du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés augmente le nombre de sièges du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, faisant passer celui-ci de 75 à 89. Elle innove par ailleurs en fixant la répartition de ces sièges : 72 sont attribués aux candidats du groupe linguistique français, 17 aux candidats du groupe linguistique néerlandais.

Cette répartition amène les requérants à dénoncer une violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Ils font valoir qu'un traitement égal des électeurs et des élus exigerait qu'il existe une équivalence minimale entre l'importance d'un électorat et la représentation de celui-ci. Cette exigence serait méconnue en l'espèce puisque la loi spéciale du 13 juillet 2001 précitée attribue invariablement à la population néerlandophone de Bruxelles, indépendamment de son importance numérique, 17 sièges au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, même si ce groupe linguistique devenait le groupe le plus important.

La Cour constate qu'à la différence de ce que la Constitution prévoit pour les élections de la Chambre des représentants et du Sénat et de ce que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose pour les élections du Conseil flamand et du Conseil régional wallon, il n'est pas précisé pour les élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qu'elles se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle.

Pour satisfaire aux exigences de l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les élections peuvent être organisées aussi bien selon le système de la représentation proportionnelle que selon le système majoritaire.

L'article 3 précité n'implique pas que la dévolution des sièges soit le reflet exact du nombre des suffrages, hypothèse qui ne se réalise d'ailleurs jamais, même dans les systèmes de représentation proportionnelle, du fait que les chiffres ronds ne se rencontrent pas en pratique et qu'il existe donc toujours des « voix perdues ».

La même disposition du Protocole précité ne s'oppose en principe pas à ce qu'une représentation fixe soit prévue pour une minorité numérique.

Il en est ainsi bien entendu sous réserve de ce que la différence de traitement qui en découle ne méconnaisse pas les principes d'égalité et de non-discrimination.

A cet égard, la Cour observe que la répartition contestée s'inscrit dans le système institutionnel général de l'Etat belge qui vise à réaliser un équilibre entre les diverses communautés et régions du Royaume. Au sein de ce système institutionnel général, la Région de Bruxelles-Capitale est la seule entité fédérée bilingue, ce qui justifie qu'elle soit dotée d'organes et de mécanismes institutionnels propres.

Les membres néerlandophones du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale font aussi partie de l'Assemblée Communautaire flamande et de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune. En outre, les six premiers membres élus siégeaient également au Conseil flamand.

Si une partie des élus du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne pouvaient, pour des motifs institutionnels, exercer pleinement les mandats qui leur reviennent, le fonctionnement démocratique des institutions concernées serait mis en péril.

Lors des dernières élections, qui ont eu lieu en 1999, les candidats du groupe néerlandais ont obtenu 11 des 75 sièges du Conseil de la

Région de Bruxelles-Capitale. A partir des prochaines élections, le groupe linguistique néerlandais comptera 17 membres sur un total de 89. L'augmentation du nombre des membres du Conseil ainsi que la garantie que le groupe linguistique néerlandais disposera d'un nombre fixe de sièges, contribuent à réaliser l'objectif poursuivi.

Selon les projections faites à partir des résultats des dernières élections, la répartition fixe des sièges signifierait que 3.562 voix suffiraient pour obtenir un siège néerlandophone alors que 5.086 voix seraient nécessaires pour remporter un siège francophone, soit une proportion de 0,7/1.

Cette approche part toutefois de l'hypothèse, non démontrée, selon laquelle le choix de l'électeur s'effectue uniquement en fonction de l'appartenance linguistique du candidat. Vu le manque de pertinence de cette présomption, le poids du suffrage des électeurs et les chances des candidats ne peuvent *a priori* être considérés comme différents.

Même s'il devait être établi, lors des prochaines élections, qu'un déséquilibre existe entre le nombre de voix qui a été nécessaire pour obtenir un siège néerlandophone et pour obtenir un siège francophone, l'atteinte portée au principe de la représentation proportionnelle ne pourrait être jugée disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur spécial, à savoir assurer aux représentants du groupe linguistique le moins nombreux les conditions nécessaires à l'exercice de leur mandat, et, par là, garantir un fonctionnement démocratique normal des institutions concernées.

L'augmentation des sièges du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et la répartition de ceux-ci entre les candidats des deux groupes linguistiques opérées par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés ne méconnaissent pas les principes d'égalité et de non-discrimination.

### C. *La désignation des membres de la Commission communautaire flamande*

L'article 136, alinéa 1er, de la Constitution prévoit l'existence, au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, de deux groupes linguistiques. Selon les modalités fixées par une loi spéciale, ils exercent, dans la Région de Bruxelles-Capitale, les compétences communautaires qui leur sont dévolues, séparément, pour les matières qui relèvent exclusivement de l'une ou de l'autre communauté, en une « Commission communautaire française » et une « Commission communautaire flamande », conjointement, pour les matières qui relèvent des deux communautés, en une « Commission communautaire réunie ».

La loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés adjoint cinq membres non élus aux membres de la Commission communautaire flamande pour les matières que celle-ci exerce seule. Ces cinq membres sont désignés parmi les membres non élus du groupe linguistique néerlandais de la Région de Bruxelles-Capitale d'après les résultats des élections obtenus par les différentes listes aux élections du Conseil flamand.

Divers passages des travaux préparatoires suggèrent qu'un des objectifs de cette mesure est de limiter l'influence de partis politiques considérés comme non démocratiques.

S'il peut être admis, pour les raisons exposées dans l'arrêt n° 10/2001, que des mesures radicales soient prises pour éviter que les libertés politiques qui rendent la démocratie vulnérable soient utilisées afin de la détruire, encore faut-il que de telles mesures soient limitées à la protection du caractère démocratique du régime et ne méconnaissent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Même si la Commission communautaire flamande n'est pas une assemblée législative, étant un organe de réglementation soumis au contrôle administratif de la Communauté flamande, elle doit, en vertu des articles 116 et 136, être composée de membres élus.

Les représentants siégeant dans un organe représentatif sont, en règle, désignés par les citoyens qui peuvent être affectés par les décisions de cet organe.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 précitée, l'attribution de sièges supplémentaires vise à « assurer le bon fonctionnement des composantes communautaires des institutions bruxelloises et (à) éviter le blocage de celles-ci ».

Ces objectifs ne sont pas suffisants pour justifier le mode de désignation de cinq membres supplémentaires, prévu par l'article 38, qui ne présente aucun lien avec la volonté exprimée par les électeurs bruxellois.

Cette dérogation revient à soumettre ceux-ci à un traitement différent qui, faute de justification admissible, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

#### *D. L'abandon de la double majorité*

La Cour rejette par ailleurs les moyens portant sur la rupture de la double majorité au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et au sein de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

Elle rappelle que, comme le confirme la Constitution en ses articles 1er, 2 et 3, la Belgique est un Etat fédéral et que chacune des communautés et régions puise dans ces dispositions le fondement d'une autonomie plus ou moins étendue, laquelle se traduit par l'attribution de compétences. En attribuant au législateur spécial le pouvoir de préciser le fonctionnement des institutions des régions et des communautés, le Constituant lui a laissé une liberté d'appréciation dont il résulte que ces entités ne doivent pas nécessairement être traitées de la même façon que l'autorité fédérale.

**9. La notion d'autorité administrative. La commission des études créée par décret au sein d'une université libre (arrêt n° 41/2003).**

En Communauté française, les études en science dentaire se composent de deux cycles : la candidature et la licence. Seuls les étudiants munis, à l'issue du premier cycle, d'une attestation favorable de la commission des études en science dentaire ont accès au deuxième cycle. Cette commission, composée de scientifiques, existe dans chaque université. Elle délivre les attestations permettant la poursuite des études en fonction du nombre autorisé chaque année par le gouvernement de la Communauté selon les critères fixés par le décret.

L'Université de Liège, en sa qualité d'université de la Communauté, est une autorité administrative au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. L'étudiant en science dentaire qui se voit refuser l'attestation peut introduire un recours devant le Conseil d'Etat.

Les étudiants des autres universités – libres – comportant des études en science dentaire ne sont-ils pas discriminés si on interprète les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat comme excluant de la compétence de la Haute juridiction administrative les décisions des commissions de délivrance des attestations pour les études de science dentaire des universités libres ?

Telle est la question posée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt n° 99.417 du 3 octobre 2001.

La Cour estime que tous les étudiants en science dentaire, quelle que soit la nature de l'université où ces études sont effectuées, peuvent se pourvoir devant le Conseil d'Etat en cas de refus de la commission. Elle arrive à cette conclusion sur la base du caractère de service public organique que revêtent les diverses commissions de délivrance des attestations. Préalablement à cette constatation, la Cour relève, dans la motivation de l'arrêt, que s'il devait être fait, en la matière, une distinction, quant à la saisine du Conseil d'Etat, entre les étudiants des universités de la Communauté et les étudiants des autres universités, cette distinction serait discriminatoire au regard

des articles 10, 11 et 24 de la Constitution. L'article 24, § 4, de la Constitution n'autorise en effet des traitements différenciés entre élèves, étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement qu'en présence d'éléments objectifs, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, lesquels éléments ne se rencontrent pas en l'espèce.

Après avoir relevé que rien ne justifie, en l'espèce, une différence de traitement entre les étudiants des diverses universités, la Cour constate que la commission de délivrance des attestations pour les études en science dentaire est, même dans les universités libres, créée par les pouvoirs publics et chargée d'un service public. Rien ne s'oppose dès lors à ce qu'elle soit qualifiée d'autorité administrative au sens des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. La Cour juge ainsi qu'il n'y a pas de discrimination.

#### **10. Remembrement légal et expropriation. Comparabilité (arrêt n° 83/2003).**

Chaque fois qu'un grief est tiré de la méconnaissance des principes d'égalité et de non-discrimination, il convient d'examiner, en premier lieu, dans un test dit de comparabilité, si les personnes comparées sont effectivement comparables. Seul un test concluant à la comparabilité permet de poursuivre l'examen du bien-fondé de la violation dénoncée.

A la demande des parties à divers litiges qu'il doit trancher, le Juge de paix du canton de Termonde- Hamme pose, dans un jugement du 20 juin 2002, différentes questions concernant la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal des biens ruraux, dans lesquelles la situation de la personne dont les terres sont remembrées est comparée à celle d'une personne expropriée.

Les situations de l'une et de l'autre sont-elles suffisamment comparables pour que les différences de traitement dont ces personnes font l'objet puissent être considérées plus avant sous l'angle du respect des principes d'égalité et de non-discrimination ?

Entre le remembrement légal, régi par la loi du 22 juillet 1970, et l'expropriation, régie par la loi du 26 juillet 1962, il existe d'importantes différences, essentiellement en ce qui concerne leurs objectifs et effets respectifs.

Le remembrement légal poursuit essentiellement l'amélioration de l'exploitation économique de l'infrastructure agricole, principalement par l'échange de terres morcelées et dispersées. Le remembrement peut être accompagné de mesures d'aménagement rural, prises dans la même optique d'une exploitation agricole plus efficace et plus aisée. En cas de remembrement, l'autorité qui procède au lotissement – le comité de remembrement – n'acquiert pas de droits de propriété ou d'exploitation sur les biens immobiliers à échanger ou échangés. La loi du 22 juillet 1970 prévoit la prise en compte, le cas échéant, de plus-values et de moins-values.

L'expropriation offre quant à elle à l'autorité la possibilité de disposer, dans l'intérêt général, de biens immobiliers, en particulier de biens qui ne peuvent être acquis selon les modes ordinaires de transfert de propriété. L'expropriation implique notamment que le bien passe dans le patrimoine de l'autorité expropriante.

Bien que le remembrement rural ne puisse sans plus s'assimiler à une expropriation, les personnes qui voient leurs terres remembrées et celles qui connaissent une expropriation se trouvent les unes comme les autres affectées dans leurs droits, même si les atteintes ne sont pas les mêmes. Ces deux catégories de personnes ne se trouvent dès lors pas, à cet égard, dans des situations à ce point différentes qu'elles seraient incomparables, dans le cadre d'un contrôle exercé au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qui concerne les indemnités respectives et les garanties procédurales auxquelles les questions préjudicielles font référence.

Au terme de son examen, la Cour répond par la négative aux questions qui lui ont été posées.

### III. LES CONFIRMATIONS LÉGISLATIVES

**11. Les confirmations législatives liées aux circonstances exceptionnelles. Le pouvoir d'appréciation de la Cour en cas de demande de suspension. Le « Deurganckdok » (arrêt n° 116/2002; arrêt n° 174/2002 ; arrêt n° 94/2003 et arrêt n° 151/2003**

Dans les années quatre-vingt-dix, le Port d'Anvers apparaissant dans l'incapacité de pouvoir répondre, faute d'infrastructure suffisante, à l'augmentation sans cesse croissante du transport de marchandises par conteneurs, la création d'un nouveau bassin destiné à accueillir les navires porte-conteneurs fut décidée. D'une longueur de plus de trois kilomètres, ce nouveau bassin, le « Deurganck<sup>(1)</sup> », devait entraîner des travaux gigantesques, non seulement pour sa propre réalisation, mais aussi pour la mise en place de l'infrastructure – bureaux, entrepôts et voies d'accès – appelée à se situer dans son voisinage plus ou moins immédiat.

Dès la mise en œuvre du chantier, la Région flamande estima que la réalisation d'un ouvrage d'une telle ampleur ne se concrétiserait que lentement et difficilement dans le cadre des législations relatives à l'occupation des sols, ce qui s'est avéré par la suite, notamment à travers les nombreuses procédures engagées devant les juridictions ordinaires et les juridictions administratives.

Aussi, le législateur régional flamand adopta-t-il, le 14 décembre 2001, un décret devant rencontrer spécifiquement la situation, décret intitulé « pour quelques permis de construire pour lesquels valent des raisons obligatoires d'intérêt général ».

A l'article 2, le décret précité déclare « de grand intérêt général et stratégique obligatoire » une série de travaux, d'opérations et d'aménagements destinés à agencer et à rendre opérationnel le « Deurganckdok ». Pour réaliser ceux-ci, le Gouvernement flamand

<sup>1</sup> « Deurganckdok » en néerlandais. Comme le mot « dok » signifie en néerlandais « bassin » et qu'il est compris dans le nom de l'ouvrage, on utilisera par la suite uniquement le mot « Deurganckdok ».

est autorisé, par l'article 3, à délivrer des permis d'urbanisme en contradiction avec les plans d'aménagement. L'article 5 prévoit que les autorisations urbanistiques ainsi octroyées sont présentées au Parlement flamand dans un délai de quinze jours. Le législateur régional doit confirmer les autorisations dans les trente jours de leur introduction; à défaut de cette confirmation, l'autorisation est réputée non avenue.

Plusieurs personnes habitant à proximité d'un des chantiers déclarés d'intérêt général ou propriétaires ou locataires de biens immeubles situés là où les chantiers devaient être ouverts ont demandé la suspension et l'annulation du décret précité, ainsi que la suspension et l'annulation du décret du 29 mars 2002 réalisant la confirmation, prescrite par l'article 5 du décret du 14 décembre 2001, des permis d'urbanisme que le Gouvernement flamand avait délivrés le 18 mars 2002.

Aucune de ces procédures ne devait aboutir.

#### *A. Les demandes de suspension*

Dans les arrêts relatifs aux demandes de suspension, la Cour affirme, pour la première fois, que son pouvoir de suspendre, même lorsque sont réunies les conditions de suspension requises par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, est facultatif.

Certains préjudices allégués par les parties requérantes peuvent être considérés comme étant d'une gravité telle qu'ils pourraient justifier une suspension des normes entreprises si le caractère sérieux des moyens était établi. Dès lors que les deux conditions énoncées à l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sont réunies, la Cour suspend, en règle, les dispositions attaquées.

Il peut toutefois apparaître que des dispositions entreprises mettent en jeu des intérêts essentiels de la collectivité et concernent des personnes qui ont un intérêt tout aussi légitime au maintien de ces dispositions que celui des parties requérantes à leur suspension. Lorsqu'en outre, la suspension pourrait avoir des conséquences

irréversibles, il incombe à la Cour, faisant la balance des intérêts en présence, d'examiner si une mesure de suspension n'aurait pas des effets disproportionnés. Ce pouvoir, qui ne s'exerce qu'à titre exceptionnel, se déduit de l'emploi du mot « peut » à l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Au terme de la confrontation des intérêts en présence qu'elle opère, la Cour rejette la demande de suspension tant du décret du 14 décembre 2001 que du décret du 29 mars 2002.

### *B. Les recours en annulation*

Dans les moyens des requêtes en annulation dirigées tant contre le décret du 14 décembre 2001 que contre le décret du 29 mars 2002, les requérants dénoncent principalement une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que ces décrets dérogent sans justification objective et raisonnable aux règles de droit commun en matière de modification des plans d'aménagement et d'octroi de permis d'urbanisme et d'autres autorisations.

Il ressort des divers éléments et argumentations présentés à la Cour que les objectifs poursuivis par le législateur régional flamand sont légitimes, que les mesures prises sont pertinentes et qu'elles ne sont nullement disproportionnées au regard de ces objectifs. La confirmation prévue à l'article 5 du décret du 14 décembre 2001 ne peut être considérée comme une mesure déraisonnable puisqu'elle consiste en une procédure particulière de contrôle par le Parlement flamand qui, à son tour, peut être contestée par un recours en annulation auprès de la Cour.

Les recours formés à l'encontre des décrets des 14 décembre 2001 et 29 mars 2002 sont respectivement rejetés par l'arrêt n° 94/2003 du 2 juillet 2003 et par l'arrêt n° 151/2003 du 26 novembre 2003.

C. *Le refus de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice des Communautés européennes.*

Dans ces arrêts, la Cour a refusé d'accéder à la demande de poser une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes. Dans l'arrêt n° 94/2003, cette demande a été rejetée parce que la question proposée était étrangère aux trois hypothèses dans lesquelles, selon l'article 234 du Traité C.E., une question préjudicielle peut ou doit être posée à la Cour de justice. Dans l'arrêt n° 151/2003, la Cour a conclu qu'il n'y avait pas lieu de poser les questions proposées parce qu'il ne pouvait exister de doute raisonnable quant à la portée exacte de la disposition en cause ou parce que la réponse aux questions proposées n'était pas pertinente pour l'examen du recours.

**12. *La confirmation tardive d'un arrêté royal par le législateur (arrêt n° 100/2003).***

Au début de l'année 1999, il apparut que certains aliments composés pour animaux avaient été contaminés par des dioxines. L'abattage massif des animaux contaminés ou suspectés d'avoir pu ou de pouvoir être contaminés fut ordonné, de même que la destruction de tout produit alimentaire douteux. Faute de débouchés normaux, d'autres marchandises, pourtant non suspectes, durent être stockées en grand nombre; elles furent finalement détruites elles aussi, compte tenu de leur date de péremption ou du coût de leur entreposage. Aussi fut-il envisagé de créer un Fonds destiné à procéder à l'indemnisation du principal secteur économique que « la crise de la dioxine » avait atteint. La création de ce Fonds fut décidée par la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine.

L'article 10 de cette loi traite du financement du Fonds. Celui-ci est alimenté par des aides publiques, par des contributions volontaires et par des cotisations obligatoires.

Concernant ces dernières, l'article 12, alinéa 1er, de la loi précitée précise qu'il appartiendra au Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les catégories objectives d'entreprises relevant du secteur agricole, leurs fournisseurs et leurs clients directs ou indirects qui seront redevables des cotisations. Il Lui attribue également la compétence de fixer l'assiette, le taux et les modalités de perception de la cotisation.

L'alinéa 2 du même article dispose que la cotisation ne peut grever des produits importés d'autres Etats membres de l'Espace économique européen et il interdit de déduire le montant de celle-ci au titre de frais professionnels.

L'article 12, alinéa 3, enfin, prévoit que « tout arrêté pris en vertu du présent article est censé ne jamais avoir produit d'effets s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les six mois de sa date d'entrée en vigueur ».

Par un arrêté royal du 15 octobre 2000, le Roi fit usage des compétences que la loi du 3 décembre 1999 Lui avait attribuées. En vertu de son article 6, cet arrêté entra en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, laquelle intervint le 20 octobre 2000.

La section d'administration du Conseil d'Etat fut saisie d'une demande d'annulation de cet arrêté.

L'article 2 de la loi du 9 juillet 2001 donna la confirmation voulue par la loi du 3 décembre 1999. Comme, au regard de cette dernière, la confirmation était tardive, l'article 3 de la loi du 9 juillet 2001 remplace les termes « six mois », que contenait l'article 12, alinéa 3, de la loi de 1999, par les termes « douze mois ». Parallèlement, l'article 4 de la loi du 9 juillet 2001 dispose que « la présente loi produit ses effets le 19 avril 2001 ».

L'annulation de cette loi fut demandée pour plusieurs motifs, dont l'un portait sur la rétroactivité discriminatoire de la nouvelle loi.

La Cour constate que l'arrêté royal du 15 octobre 2000 n'étant pas confirmé à la date du 21 avril 2001, il était censé, en vertu de l'article 12, alinéa 3, de la loi du 3 décembre 1999, n'avoir jamais sorti ses effets.

Pour couvrir la tardiveté de la confirmation, la loi de 2001 a remplacé le délai de six mois, initialement prévu, par un délai de douze mois. En donnant, en son article 4, une portée rétroactive à la loi qui modifiait ces délais, le législateur permettait que ce nouveau délai se substitue rétroactivement au délai initial, faisant ainsi revivre l'arrêté royal du 15 octobre 2000 afin de pouvoir le confirmer, ce qu'il fit à l'article 2 de la même loi.

Par cette confirmation, le législateur méconnaît toutefois le principe général de la non-rétroactivité des lois. Si la crise de la dioxine avait pu justifier que le Roi fût habilité par la loi du 3 décembre 1999 à prendre une mesure fiscale, cette même circonstance ne peut justifier que cette mesure fût confirmée en violation du délai que le législateur avait lui-même fixé, sous peine de caducité, et au mépris du principe de la non-rétroactivité des lois.

La catégorie de personnes touchées par la cotisation obligatoire en cause fait l'objet d'une différence de traitement puisqu'elle est privée de la garantie selon laquelle la loi ne dispose que pour l'avenir, ce qui exclut, sauf circonstances exceptionnelles non réunies en l'espèce, que le législateur puisse allonger rétroactivement un délai échu.

En ce que la loi du 9 juillet 2001 n'a pas confirmé l'arrêté royal du 15 octobre 2000 dans le délai fixé par la loi du 3 décembre 1999 et en ce qu'elle a au contraire modifié ce délai rétroactivement afin de couvrir une confirmation tardive, elle porte atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 170 de celle-ci, qui exige qu'un impôt, ce qu'est en réalité la cotisation obligatoire, soit voté par une assemblée délibérante, et avec le principe général de la non-rétroactivité des lois.

C'est au législateur, ajoute la Cour, qu'il appartiendra, s'il l'estime utile, de prendre une nouvelle mesure dans le respect des règles constitutionnelles.

**13. Le statut constitutionnel de la police. La confirmation législative de l'arrêté royal fixant et exécutant les éléments essentiels du statut (disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution) (arrêt n° 102/2003).**

La loi du 7 décembre 1998 a procédé à l'intégration des différentes forces de police du Royaume. Désormais, il n'existe plus qu'un seul service de police, intégré et structuré à deux niveaux.

A l'ancienne disposition constitutionnelle qui fixait les bases du statut de la gendarmerie, laquelle n'existe plus aujourd'hui, le Constituant a substitué, le 30 mars 2001, une disposition relative à la police intégrée. Il s'agit de l'article 184 de la Constitution qui est ainsi libellé : « L'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglées par la loi. Les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglés par la loi ». Le nouvel article, manifestement inspiré par l'ancien, qui avait trait à la gendarmerie, est assorti d'une disposition transitoire qui autorise le Roi à fixer et à exécuter les éléments essentiels du statut des membres du service de police intégré pour autant que l'arrêté pris soit confirmé, quant à ces éléments, par la loi avant le 30 avril 2002.

Lors de la révision de l'article 184, le Constituant s'est référé explicitement à l'arrêt n° 134/99 que la Cour a rendu, le 22 décembre 1999. Cet arrêt précise : « En attribuant au pouvoir législatif la compétence de régler l'organisation et les attributions de la gendarmerie, l'article 184 de la Constitution garantit que cette matière fera l'objet de décisions prises par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Bien que cette disposition réserve ainsi, en cette matière, la compétence normative au législateur fédéral – lequel doit en régler lui-même les éléments essentiels –, elle n'exclut toutefois pas que soit laissé un pouvoir d'exécution limité au Roi ».

La disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution trouve directement son origine dans cet arrêt. En effet, l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, avait précédemment habilité le Roi « à

fixer les modalités du statut des membres du personnel », ce qu'Il avait fait par l'arrêté royal du 30 mars 2001.

Tant le texte du nouvel article 184 de la Constitution que sa genèse font apparaître que seul le législateur est compétent pour régler « les éléments essentiels » du statut des membres du personnel du service de police intégré, sans préjudice de la compétence générale que l'article 108 de la Constitution confère au Roi d'exécuter les lois. Quant aux éléments non essentiels du statut, ils relèvent de la compétence résiduaire du législateur, lequel, par application de l'article 105 de la Constitution, peut en confier la réglementation au Roi.

Sur la base de la disposition transitoire du nouvel article 184 de la Constitution, le Roi pouvait toutefois, à titre de mesure transitoire, fixer et exécuter Lui-même les éléments essentiels du statut des membres du service de police intégré, sous réserve que cette réglementation fût confirmée par le législateur avant le 30 avril 2002.

Les requérants font grief à la loi-programme du 30 décembre 2001 ainsi qu'à la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police d'influencer de manière décisive des procédures juridictionnelles en cours, en méconnaissance des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec d'autres dispositions de la Constitution, des principes généraux du droit, ainsi que des dispositions de plusieurs conventions internationales.

La Cour constate que la disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution commande que l'arrêté royal fasse l'objet d'une confirmation avant le 30 avril 2002. Par l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001, le législateur a procédé à cette confirmation. L'utilisation par cette loi-programme des termes « La partie XII de l'arrêté royal du 30 mars 2001 (...) est confirmée » signifie que cette disposition a pour objet de donner valeur législative à cette partie de l'arrêté royal à la date de l'entrée en vigueur de celui-ci. La notion juridique de « confirmation » a cette

portée. L'article 129 de la loi du 26 avril 2002 a pour seul objet de lever une éventuelle incertitude à ce sujet.

A supposer même que certaines dispositions de cette partie XII puissent être considérées comme ne constituant pas des « éléments essentiels » du statut, il n'en demeurerait pas moins que cette partie XII constitue un tout, réalisant une phase essentielle de la constitution de la nouvelle police, à savoir l'intégration dans un corps nouveau de fonctionnaires de police aux statuts très variés. La confirmation législative de l'ensemble de ces dispositions a renforcé le contrôle du législateur, sans préjudice de celui que la Cour doit opérer sur les arrêtés royaux confirmés.

Le fait que la confirmation législative de la partie XII de l'arrêté royal en cause – arrêté royal intervenu au même moment que l'article 184 de la Constitution – ait pour conséquence que des recours devant le Conseil d'Etat à l'encontre de certaines dispositions de cette partie XII dudit arrêté ont perdu leur objet, n'est pas de nature à mettre en cause la constitutionnalité des dispositions attaquées. En effet, les requérants devant le Conseil d'Etat savaient que les dispositions étaient susceptibles d'une confirmation législative, qui aurait nécessairement cet effet. En outre, la protection juridictionnelle des requérants ne se trouve nullement affectée puisqu'ils peuvent faire valoir devant la Cour les différences de traitement injustifiées qu'ils dénonçaient au Conseil d'Etat.



#### IV. DROIT FISCAL

##### 14. *L'égalité entre cohabitants et isolés en matière d'impôt des personnes physiques (arrêt n° 63/2003).*

La loi du 10 août 2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques accorde à tout contribuable un montant de base exonéré d'impôt de 4.095 euros à partir de l'exercice d'imposition 2005.

Aujourd'hui, le montant exonéré d'impôt varie en fonction de la situation matrimoniale du contribuable. Il s'élève à 3.250 euros pour chacun des conjoints d'un couple marié et à 4.095 euros pour un isolé, que celui-ci vive effectivement seul ou qu'il forme avec une autre personne un couple non marié, tout contribuable non marié étant, en l'occurrence, considéré par la loi fiscale comme isolé.

Dans son arrêt n° 140/2001 du 6 novembre 2001, la Cour avait constaté que la différence faite, à l'époque, en matière de montant de base exonéré d'impôt, entre les couples, selon qu'ils sont ou non mariés, ne se justifiait pas, les charges d'entretien auxquelles ces couples doivent faire face et, partant, leur faculté contributive étant les mêmes dans les deux cas. Dans sa réponse à la question préjudicielle que lui posait le Tribunal de première instance de Louvain, la Cour avait jugé discriminatoire qu'un sort différent fût réservé à l'un et à l'autre couples.

La loi du 10 août 2001 supprimant toute différence entre contribuables, à partir de l'exercice d'imposition 2005, toute personne bénéficiera d'un montant exonéré d'impôt de 4.095 euros.

Le 19 mars 2002, un contribuable demande l'annulation de la disposition nouvelle car celle-ci ne tient pas compte de ce qu'il est un isolé vrai et qu'il supporte, pour son entretien, des charges supérieures à la moitié de celles d'un couple. Sa capacité contributive est donc moindre que celle de personnes mariées ou vivant maritalement ayant le même revenu. Ce contribuable se dit

discriminé en tant que la loi le traite de la même façon que d'autres personnes alors qu'il se trouve dans une situation différente de celles-ci.

La mesure critiquée vise à assurer, dans le domaine des impôts sur les revenus, la neutralité à l'égard des modes de vie. Elle met sur un pied d'égalité tous les couples, qu'ils soient ou non mariés. L'objectif poursuivi par le législateur se démarque ainsi de celui qu'il avait poursuivi antérieurement, lequel s'était concrétisé par la fixation de montants exonérés d'impôt différents pour les couples mariés et pour les autres contribuables. Lorsqu'il fixe un montant de base exempté d'impôt, le législateur, qui doit procéder par voie de disposition générale, ne saurait appréhender la diversité des situations individuelles – qui peuvent être officieuses et changeantes – qu'en faisant usage de catégories qui, nécessairement, ne correspondent aux réalités qu'avec un certain degré d'approximation. A moins de comporter une erreur manifeste, cette approche ne rompt pas par elle-même le principe d'égalité.

Lorsqu'il décide d'adopter une attitude de neutralité à l'égard des modes de vie, le législateur fiscal peut renoncer à établir des distinctions pouvant amener l'administration à faire des vérifications qui portent sur la vie privée et qui peuvent entraîner des frais importants.

En fixant un même montant de base exonéré d'impôt pour les conjoints, les cohabitants et les isolés, le législateur a pris une mesure qui n'est pas sans justification raisonnable.

## V. LES ORDRES PROFESSIONNELS

### 15. *L'organisation de la profession d'avocat. Absence de recours individuel et compétence réglementaire des Ordres communautaires (arrêt n° 16/2003).*

En même temps qu'elle mettait fin à l'Ordre national des avocats de Belgique, la loi du 4 juillet 2001 créait deux nouveaux Ordres, l'un regroupant les ordres des barreaux francophones et germanophone, l'autre réunissant les ordres des barreaux néerlandophones. Compte tenu de leur composition et de leur sphère de compétence, ces Ordres sont appelés respectivement *Ordre des barreaux francophones et germanophone* et *Ordre des barreaux flamands*.

Les dispositions nouvelles modifient et remplacent les articles 488 à 508 du Code judiciaire ainsi que l'article 611 dudit Code.

Les deux Ordres ont une large compétence qui s'étend du respect de la loyauté professionnelle à la formation des avocats, tant stagiaires que non-stagiaires. Dans le cadre de cette compétence, chacun des deux Ordres peut prendre des règlements qui s'imposent à tous les avocats membres des barreaux qui composent l'Ordre communautaire.

#### A. *L'absence de recours individuel contre les règlements des Ordres communautaires*

Deux recours peuvent être exercés à l'encontre de ces règlements.

Le premier consiste à soumettre un règlement à une juridiction arbitrale pour les motifs énoncés par la loi. Seul l'Ordre qui n'a pas pris la réglementation contestée peut saisir le tribunal arbitral.

Le second recours, dont peut faire l'objet un règlement d'un Ordre communautaire, est introduit devant la Cour de cassation qui peut censurer le règlement pour excès de pouvoir, contrariété aux lois ou adoption irrégulière. Ce second recours n'est ouvert qu'au procureur général près la Cour de cassation.

A la suite de l'adoption de ces nouvelles dispositions législatives, des avocats introduisent devant la Cour une requête en annulation dans laquelle ils font valoir différents moyens, l'un de ceux-ci dénonçant l'impossibilité dans laquelle la loi nouvelle les place de contester devant un juge, de quelque façon que ce soit, les règlements pris par les Ordres communautaires, règlements auxquels ils doivent pourtant se soumettre.

Dans son arrêt n° 16/2003 du 28 janvier 2003, la Cour conclut au bien-fondé du grief, la loi ayant porté une atteinte injustifiée au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, tous les citoyens ayant un droit égal à une protection juridictionnelle.

La Cour annule par conséquent les articles 501 et 502 nouveaux du Code judiciaire, tout en maintenant les effets de ces dispositions, en application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, pour une durée d'un an à compter de la publication de l'arrêt au *Moniteur belge*.

*B. La compétence réglementaire des Ordres communautaires et les libertés économiques*

Les requérants critiquent également les pouvoirs accordés aux Ordres des avocats qui seraient sans équivalent dans les autres professions régies par un ordre. Ils estiment le principe d'égalité et de non-discrimination méconnu, les deux Ordres des avocats bénéficiant d'un pouvoir réglementaire leur permettant notamment de régler les conditions d'accès à la profession au mépris de la liberté du commerce et de l'industrie et des principes énoncés à l'article 23 de la Constitution.

En outre, la législation nouvelle méconnaît, à leur avis, le droit européen, lequel n'admet une telle délégation réglementaire qu'à la double condition qu'un contrôle soit exercé par les pouvoirs publics sur la réglementation prise et qu'il existe une voie de recours contre cette réglementation.

La Cour constate que le législateur a lui-même assigné aux deux Ordres communautaires « la mission de veiller à l'honneur, aux droits et aux intérêts professionnels communs de leurs membres » et qu'à cette fin, les deux Ordres prennent des règlements en matière de règles disciplinaires, de loyauté professionnelle et de défense des intérêts tant des avocats que des justiciables. La Cour relève que le législateur a suffisamment délimité le champ de compétence des Ordres. Elle note en outre que le législateur a associé la profession d'avocat au service public de la justice, ce qui justifie le traitement différent auquel sont soumis les membres de cette profession par rapport aux membres d'autres professions régies, elles aussi, par un ordre professionnel.

La Cour répond ainsi simultanément à l'argumentation tirée de la méconnaissance des principes constitutionnels belges et à celle prise de la violation du droit européen.

## VI. DROIT DES SANCTIONS

### 16. *Les majorations de cotisations sociales pour retard de paiement. Absence de caractère pénal (arrêt n° 9/2003).*

La législation sociale prévoit que l'employeur en retard de paiement de cotisations dues à l'Office national de sécurité sociale est redevable envers celui-ci d'une majoration de cotisations ainsi que d'un intérêt de retard, calculés selon les modalités déterminées par arrêté royal. La loi elle-même précise que la majoration de cotisations ne peut être supérieure à 10 % des sommes dues et que l'intérêt de retard ne peut dépasser le taux de l'intérêt légal. En outre, le Roi se trouve autorisé par la loi à arrêter les conditions dans lesquelles l'Office peut accorder une remise, totale ou partielle, de la majoration de cotisations et des intérêts de retard. Sur la base de cette disposition, le Roi a déterminé les circonstances qui justifient cette exonération totale ou partielle. Il s'agit principalement de la force majeure et d'autres cas s'apparentant à celle-ci.

Suivant la jurisprudence de la Cour de cassation, il n'appartient pas aux cours et tribunaux de juger l'usage que l'Office national de sécurité sociale fait de ces mesures. Par un jugement du 11 février 2002, le Tribunal du travail de Verviers demande de vérifier la constitutionnalité de la loi ainsi interprétée, s'interrogeant sur le caractère pénal de la sanction qui, s'il était avéré, devrait non seulement conduire au contrôle judiciaire de la sanction, mais aussi à la mise en œuvre éventuelle des différentes mesures dont le juge pénal dispose.

La Cour constate, sur la base de l'importance relativement faible des sanctions litigieuses, que celles-ci réparent forfaitairement un dommage – frais administratifs, loyer de l'argent non perçu comme l'indique la référence à l'intérêt légal – et ne remplissent aucune fonction répressive ou préventive, la volonté de punir étant absente.

La Cour se dispense de répondre à la question préjudicielle au motif que celle-ci repose sur une supposition erronée : les sanctions litigieuses ne sont pas des sanctions pénales.

Ce faisant, la Cour prend en considération le montant de l'amende pour déterminer le caractère répressif ou l'aspect purement indemnitaire de celle-ci.

**17. L'amende due par les transporteurs à l'occasion d'entrées illégales d'étrangers sur le territoire. Caractère pénal. Pouvoirs du juge (arrêt n° 125/2003).**

La loi punit le transporteur, maritime, aérien et dans certains cas routier, grâce auquel un étranger sans titre de séjour pénètre dans le Royaume. La sanction prévue pour le transporteur varie en fonction du nombre d'étrangers qui ont pu pénétrer dans le pays sans autorisation : la sanction est pénale lorsque ce nombre est de cinq au moins, elle est administrative dans le cas inverse.

Aux termes de l'article 74-4bis, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, la sanction administrative consiste en une amende de 3.750 euros que le ministre ou son délégué peut infliger pour chaque passager entré en Belgique sans les documents de voyage adéquats. Il ressort des termes de la loi que la faculté est laissée au ministre ou à son délégué d'infliger ou non l'amende – par exemple parce qu'aucune culpabilité n'incombe au transporteur -, mais que celle-ci ne peut être modulée.

Compte tenu de sa finalité exposée lors des travaux préparatoires de la loi – prévenir et punir les comportements illégaux des transporteurs -, l'amende est de nature répressive et revêt un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le montant de cette amende n'est pas disproportionné au regard du but poursuivi.

Il apparaît des mêmes travaux préparatoires que le juge devant lequel le transporteur peut faire appel de la décision prise à son encontre ne pourrait vérifier si une quelconque culpabilité incombe

au transporteur puisque l'amende serait encourue du seul fait de l'entrée de l'étranger sur le territoire. Une telle conception va à l'encontre du principe général selon lequel le juge doit toujours pouvoir vérifier si une culpabilité incombe à quelqu'un, soit vérifier en l'espèce si le transporteur a ou non pris les mesures nécessaires pour empêcher que des passagers sans documents de voyage soient introduits dans le pays. Saisi d'un recours contre une décision infligeant au transporteur l'amende administrative, le juge doit pouvoir vérifier si la décision du ministre ou de son délégué est justifiée en droit et en fait, et en particulier si une faute peut être imputée au transporteur. Le juge doit donc, dans les mêmes limites d'appréciation que celles du ministre ou de son délégué, confirmer ou non l'amende administrative, sans pouvoir en moduler le montant.

Dans cette interprétation, la disposition en cause n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces mêmes articles ne requièrent pas que le juge puisse tenir compte de circonstances atténuantes.



## VII. DROIT PENAL

### 18. *La responsabilité pénale des personnes morales* (arrêt n° 128/2002, arrêt n° 42/2003 et arrêt n° 104/2003).

La Cour peut être successivement interrogée sur une même disposition envisagée sous des angles différents. Les questions, dont elle a été saisie à propos de la responsabilité pénale des personnes morales, illustrent cette faculté.

#### A. *La notion de « faute la plus grave »*

L'incrimination même et le pouvoir d'appréciation laissé au juge par l'article 5, alinéa 2, du Code pénal, inséré par la loi du 4 mai 1999, ont constitué les premiers sujets de la nouvelle législation soumis à la Cour. Plus précisément, il s'agissait de savoir si l'article 5 du Code pénal, qui prévoit désormais la responsabilité pénale des personnes morales, ne méconnaissait pas de façon discriminatoire les droits de la défense ainsi que les principes de légalité des incriminations, de la procédure pénale et des peines, garantis par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le problème se posait à propos de « la faute la plus grave » ainsi qu'au sujet du cumul des infractions prévu en cas de faute commise sciemment et volontairement.

La notion de « faute la plus grave », qui détermine la personne – morale ou physique – condamnable lorsque l'infraction est involontaire, présente-t-elle un contenu suffisamment précis face aux exigences posées par lesdites dispositions constitutionnelles et conventionnelles ? D'autre part, lorsque l'infraction est commise sciemment et volontairement, la nouvelle loi ne laisse-t-elle pas à la discrétion du juge la détermination des critères sur la base desquels la personne physique sera ou ne sera pas condamnée ? En cas d'infraction commise sciemment et volontairement, la loi nouvelle prévoit que le juge peut condamner et la personne morale et la

personne physique. Dans cette hypothèse aussi, la loi ne méconnaît-elle pas de façon discriminatoire les impératifs constitutionnels et conventionnel cités ?

A chacune de ces deux questions, la Cour répond par la négative dans son arrêt n° 128/2002 du 10 juillet 2002.

La Cour observe que, si la notion de « faute la plus grave » n'a pas été définie par le législateur, celle-ci ne modifie en rien les éléments constitutifs des diverses infractions auxquelles elle s'applique ni n'empêche les personnes intéressées d'évaluer les conséquences pénales de leur comportement.

Le cumul éventuel des condamnations de la personne morale et de la personne physique, lorsque celle-ci a commis l'infraction sciemment et volontairement, est justifié par l'objectif poursuivi par le législateur. La loi n'a pas entendu donner carte blanche aux personnes qui adoptent des comportements punissables dans le cadre ou sous le couvert d'une personne morale. Il ne découle donc aucune méconnaissance des principes de la légalité des infractions et des peines de la circonstance qu'une personne physique, qui a commis une faute sciemment et volontairement, puisse être condamnée en même temps qu'une personne morale.

La Cour a également jugé à cette occasion qu'en excluant des personnes morales de droit public du champ d'application de l'article 5 (alinéa 4 de cet article), le législateur n'avait pas accordé à celles-ci une immunité injustifiée.

Cet arrêt rendu, deux autres questions relatives au nouvel article 5 du Code pénal furent posées à la Cour : l'une concernait l'absence de disposition transitoire, l'autre portait sur la discrimination éventuelle créée entre les personnes bénéficiaires du nouvel article 5 du Code pénal et celles soumises à une législation antérieure spécifique ayant le même objet que cet article.

## *B. L'application de la loi dans le temps*

La Cour de cassation a jugé dans deux arrêts, l'un du 3 octobre 2000, l'autre du 26 février 2002, que la nouvelle législation ne trouve à s'appliquer qu'aux infractions commises après son entrée en vigueur. Ainsi interprétée, la loi ne crée-t-elle pas une inégalité entre l'auteur d'une infraction commise avant l'entrée en vigueur de la loi et l'auteur de la même infraction perpétrée après ladite entrée en vigueur ? Seul ce dernier bénéficie en effet de l'évaluation des responsabilités prévue lorsque l'infraction est involontaire.

Dans son arrêt n° 42/2003 du 9 avril 2003, la Cour constate que l'inégalité dénoncée ne saurait exister, à défaut de comparabilité possible entre les auteurs de la même infraction selon que celle-ci a été commise avant ou après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. L'article 5 du Code pénal désigne un nouvel auteur, la personne morale. La cause exclusive de peine dont l'article 5 du Code pénal fait bénéficier la personne physique n'a de sens que parce que la personne morale est désormais condamnable. Il ne pourrait dès lors y avoir d'inégalité, les personnes comparées ne se trouvant pas dans des situations semblables. Saisie ultérieurement d'une même question, la Cour a répondu de façon identique dans son arrêt de réponse immédiate n° 99/2003 du 2 juillet 2003.

## *C. L'abrogation implicite de dispositions incompatibles avec l'article 5 du Code pénal*

C'est également en se fondant sur l'inexistence d'une responsabilité de la personne morale jusqu'à la loi du 4 mai 1999 que la Cour juge, dans son arrêt de réponse immédiate n° 104/2003 du 22 juillet 2003, que les articles 67<sup>ter</sup> et 29<sup>ter</sup> des lois coordonnées, le 16 mars 1968, relatives à la police de la circulation routière doivent être compris comme abrogés par l'article 5 du Code pénal dans la mesure où ils ne sont pas compatibles avec celui-ci. Ces articles, antérieurs à l'adoption du nouvel article 5 du Code pénal, sanctionnent les personnes physiques qui sont responsables d'une personne morale pour non-communication de l'identité du conducteur ou de la personne responsable du véhicule en cas

d'infraction commise avec un véhicule immatriculé au nom de la personne morale, ce sans possibilité de faire appel à la cause exclusive de responsabilité que contient l'article 5 du Code pénal. En vertu de l'article 100 du Code pénal, l'article 5 est toujours d'application, sauf disposition contraire d'une loi particulière. Encore faut-il que cette dérogation soit justifiée objectivement et raisonnablement. En l'espèce, il n'y a pas lieu de s'interroger sur une telle justification, le législateur n'ayant d'évidence pas voulu laisser intacts les articles 67<sup>ter</sup> et 29<sup>ter</sup> des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière.

La Cour a pu répondre à cette question par un arrêt de réponse immédiate parce que, dans son arrêt n° 145/2002, elle avait, au terme d'un raisonnement identique, conclu que, à moins de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, devait être considéré comme abrogé l'article 22, § 3, de la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs, qui tient pour responsable de l'infraction de la mise en circulation d'un véhicule non assuré l'administrateur, le gérant ou l'associé de la société.

**19. La légalité des incriminations et des peines. L'imprécision des termes utilisés par la loi réprimant des infractions commises via l'infrastructure des télécommunications (arrêt n° 69/2003).**

Ces dernières années, les télécommunications ont connu un développement important qui a amené le législateur à réagir contre les comportements abusifs constatés dans ce secteur.

A cet effet, l'article 151 de la loi-programme du 30 décembre 2001 a inséré un nouvel article 111 dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques qui dispose : « Nul ne peut, dans le Royaume, via l'infrastructure des télécommunications, donner ou tenter de donner des communications portant atteinte au respect des lois, à la sécurité de l'Etat, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou constituant une offense à l'égard d'un Etat étranger ». L'article 152 de la loi-programme du 30 décembre 2001 complète l'article 114, § 8, de la

loi du 21 mars 1991 précitée en disposant que la violation de l'article 111 sera punie d'une amende de 500 à 50.000 francs et d'un emprisonnement d'un à quatre ans ou d'une de ces peines seulement.

Le législateur a mis à profit l'existence de projets de loi aux objets multiples pour régler une question qui présentait une grande acuité.

Sans remettre en cause le principe de la nécessité d'une loi qui gouverne la matière, une association demande l'annulation des articles 151 et 152 de la loi-programme précitée pour divers motifs. Parmi ceux-ci se trouve dénoncé le non-respect discriminatoire des articles 12 et 14 de la Constitution - articles qui garantissent la légalité des incriminations et des peines - combiné avec la violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec celle de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La Cour relève que les dispositions attaquées sont pertinentes au regard de l'objectif du législateur qui est de poursuivre des faits répréhensibles commis au moyen des télécommunications.

Elle rappelle qu'en attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

S'il est légitime de prévoir un délit spécifique sanctionnant quiconque fait un usage malveillant d'un mode de communication qui permet d'atteindre rapidement un grand nombre de personnes pouvant se trouver très loin de l'auteur des communications, encore faut-il que l'exigence constitutionnelle soit respectée.

L'article 151 attaqué ne pourrait se justifier en ce qu'il permet de punir l'auteur d'une infraction définie en des termes aussi vagues que « communications portant atteinte au respect des lois ».

Le principe de légalité en matière pénale procède notamment de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Or, quelle qu'ait pu être l'intention du législateur, même une conduite aussi légitime, en démocratie, que celle qui consiste à critiquer en termes sévères une loi déterminée, ne pourrait être menée avec la certitude de n'être pas exposé à une répression pénale fondée sur un texte ainsi libellé.

L'expression « atteinte (...) à la sécurité de l'Etat » n'a pas un contenu normatif suffisamment précis pour définir une infraction pénale.

Si les notions d'ordre public et de bonnes moeurs sont acceptables en droit civil bien qu'elles se prêtent à des définitions extensives, elles ne peuvent, pas plus que la notion de faute, constituer à elles seules la définition d'une infraction pénale, sans créer une insécurité inadmissible. La condition d'utiliser certains moyens de communication n'est pas une restriction suffisante, car elle laisse subsister cette même insécurité pour tous ceux qui recourent à de tels moyens, lesquels n'ont en eux-mêmes rien d'illicite.

Quant à l'offense à l'égard d'un Etat étranger, elle ne peut, sans plus de précision, être érigée en infraction sans attenter à la liberté de manifester des opinions.

Le principe de la légalité des incriminations et des peines est donc méconnu.

## VIII. DROIT PROCESSUEL

### 20. *Le procès équitable. L'impartialité du juge. L'objectivité apparente (arrêt n° 132/2003).*

Depuis 1994, le tribunal de police est compétent pour connaître de toutes les actions, tant pénales que civiles, relatives à la circulation routière.

Cette compétence générale n'est-elle pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et à l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme eu égard à la circonstance qu'une juridiction, le tribunal de police, peut être amenée à statuer successivement, dans une même affaire, en qualité de juridiction pénale d'abord, en tant que juridiction civile ensuite ?

Le Tribunal de police de Dinant avait condamné, en tant que juge pénal, l'auteur d'un accident commis en état d'ivresse. L'état d'ébriété autorise l'assureur qui a indemnisé les victimes à se retourner, en une action récursoire, contre son assuré.

Reprenant l'argumentation qu'il avait développée devant le juge *a quo*, l'assuré fait valoir qu'il est difficilement concevable qu'après s'être prononcée au pénal, une même juridiction, statuant ultérieurement au civil, se ravise et apprécie les faits, tant en eux-mêmes qu'envisagés dans leur causalité, autrement qu'elle ne l'avait fait précédemment. L'assuré ne met pas en cause l'impartialité du magistrat qui a par ailleurs déjà siégé au pénal – auquel cas il aurait dû le récuser -, mais la juridiction en ce que la loi appelle celle-ci à connaître successivement d'une affaire d'abord en tant que juridiction pénale, puis en tant que juridiction civile. En outre, selon la même partie, la Convention européenne des droits de l'homme se trouve de toute façon méconnue, à défaut, pour la juridiction, de présenter une apparence suffisante d'impartialité objective.

Dans son arrêt n° 132/2003 du 8 octobre 2003, la Cour relève que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, l'autorité de la chose

jugée au pénal ne fait pas obstacle à ce que, lors d'un procès ultérieur, une partie ait la possibilité de contester les éléments déduits du procès pénal, dans l'hypothèse où elle n'était pas partie à ce litige ou dans celle où elle n'a pu y faire valoir ses intérêts.

C'est précisément parce que le juge retrouve un pouvoir d'appréciation que le problème se pose de savoir s'il est en état d'apprécier avec impartialité.

Rien, dans le second procès, n'empêche la juridiction d'appréhender les faits autrement qu'elle ne l'avait fait auparavant. Cette situation est loin d'être unique. Elle se rencontre couramment lorsqu'une opposition amène une juridiction à revenir sur un jugement rendu par défaut.

Une juridiction ne perd pas de sa crédibilité par la seule circonstance qu'elle connaît, dans un autre contexte, de certains éléments dont elle a déjà connu. Le législateur a donc pu raisonnablement estimer qu'une méfiance de principe était un parti extrême risquant de compliquer exagérément l'organisation de la justice, d'autant que si les circonstances de l'espèce justifient une méfiance particulière, le juge doit s'abstenir.

Au terme d'une procédure de réponse immédiate, la Cour a rendu un second arrêt à la motivation en tous points identique, le 10 décembre 2003 (arrêt n° 163/2003).

**21. *L'action civile intentée devant le juge pénal. La règle de l'unanimité prévue par l'article 211bis du Code d'instruction criminelle (arrêt n° 124/2003).***

L'action en réparation d'un dommage peut conduire à l'application de règles de procédure différentes selon qu'elle est introduite devant un juge pénal ou devant un juge civil.

Dans son arrêt n° 148/2002 du 15 octobre 2002, la Cour avait été amenée à se prononcer sur la constitutionnalité de la règle du ressort dans les litiges relatifs à la circulation routière. Depuis la loi du 11 juillet 1994, qui a introduit un nouvel article 601bis dans le

Code judiciaire, le tribunal de police est compétent pour connaître de toutes les contestations en matière de roulage, qu'elles soient pénales ou civiles. Les jugements, rendus en qualité de juge pénal par cette juridiction, peuvent toujours être déférés à la juridiction d'appel par la partie civile. Par contre, lorsque le même préjudicié saisit, pour le même fait, le tribunal de police, mais en tant que juridiction civile, il se voit tenu par la règle qui interdit de faire appel d'un jugement ne dépassant pas une certaine somme.

La Cour avait jugé cette différence de traitement conforme à la Constitution eu égard à la spécificité de l'action publique, laquelle intéresse nécessairement la société, même lorsqu'une demande civile – qui ne sera toujours qu'accessoire – est formulée en même temps qu'elle. Cette spécificité ne se retrouve pas dans l'action purement civile, mue devant le même tribunal, pour les mêmes faits. La différence de traitement est dès lors constitutionnellement justifiée.

La Cour est à nouveau saisie, mais à un autre point de vue, de la comparaison du sort de la partie civile en matière d'appel.

Lorsque la partie civile est déboutée par la juridiction pénale, sa demande ne peut être déclarée fondée par la juridiction d'appel qu'à l'unanimité des membres de celle-ci, en vertu de l'article 211*bis* du Code d'instruction criminelle. Une telle unanimité n'est nullement requise des juridictions civiles d'appel.

La différence fait l'objet de la question que la Cour de cassation pose dans son arrêt du 9 octobre 2002.

La règle de l'unanimité en matière pénale, ainsi qu'il a déjà été constaté à propos de la Cour militaire dans l'arrêt n° 101/2000 du 11 octobre 2000, a été introduite par la loi du 4 septembre 1891 pour compenser la réduction, de cinq à trois, du nombre des conseillers composant les chambres correctionnelles des cours d'appel. L'unanimité, alors nouvelle, correspondait à l'ancienne majorité. Cette règle ne se justifie pas par une considération de principe, mais résulte de la circonstance particulière que constituait, en 1891, la réduction du nombre des conseillers composant les chambres pénales des cours d'appel.

Dès lors que le juge d'appel ne statue qu'au civil, sans remettre en cause la décision d'acquiescement du prévenu, l'instance perd la portée répressive qui a motivé que le législateur exigeât l'unanimité. La différence ne se justifie pas par la nature pénale de la décision. Elle ne peut davantage se fonder sur le risque de contradiction entre les motifs de la décision prise au civil et ceux de l'acquiescement car ce risque n'est pas moindre chez le juge civil que chez le juge pénal. Certes, l'unicité de la procédure pénale et civile devant une juridiction constitue un avantage indéniable. Cet avantage ne peut cependant conduire à des conséquences aussi extrêmes que celles exposées dans la question. Par conséquent, la Constitution est violée par la disposition de l'article 211*bis* du Code d'instruction criminelle en ce qu'elle exige que la juridiction d'appel statue à l'unanimité sur l'action civile en cas d'acquiescement définitif prononcé par le premier juge.

## IX. DROIT JUDICIAIRE

### 22. *La citation en justice des assemblées communautaires et régionales (arrêt n° 2/2003).*

L'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles donne compétence aux gouvernements des communautés et des régions pour représenter celles-ci en justice et il précise qu'elles sont actionnées par une citation faite au cabinet du président du gouvernement.

La loi spéciale ne dit mot de la représentation et de la citation en justice des assemblées communautaires et régionales. Ce silence pourrait laisser supposer que le gouvernement communautaire ou régional est dans tous les cas compétent, même lorsque le litige entre dans la sphère de compétence de l'assemblée législative.

Au niveau fédéral, la question est réglée depuis l'entrée en vigueur du Code judiciaire : l'article 42, alinéa 1er, 1°, dudit Code demande en effet, lorsque le litige entre dans les attributions d'une assemblée, que la citation soit faite au greffe de celle-ci. Il appartient à l'assemblée de se défendre en toute autonomie.

Un entrepreneur s'estimant irrégulièrement évincé d'une adjudication de travaux à réaliser à l'assemblée législative wallonne, assigna successivement le Parlement wallon, puis la Région wallonne, représentée par son Ministre-Président.

Le Tribunal de première instance de Namur, constatant que le Parlement wallon n'était visé ni à l'article 42 du Code judiciaire ni à l'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pose à la Cour, par son jugement du 6 septembre 2001, une question préjudicielle relative à la compatibilité de l'article 82 précité avec les articles 10 et 11 de la Constitution « en ce qu'il prévoit que dans tous les cas et donc même lorsque le litige entre dans les attributions du Parlement, la région ou la

communauté est représentée par le gouvernement dans le cadre des procédures menées devant les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ».

Dans son arrêt n° 2/2003 du 14 janvier 2003, la Cour observe que la différence de traitement dénoncée réside, selon le Tribunal, dans la circonstance que la réglementation prévue pour la Chambre des représentants et pour le Sénat n'est pas applicable aux autres assemblées législatives, nées de la réforme de l'Etat.

Elle considère qu'une disposition législative qui, comme l'article 42, alinéa 1er, 1°, du Code judiciaire, porte sur les significations aux assemblées législatives et qui date d'une période antérieure à la création des communautés et des régions, doit logiquement être lue en tenant compte de la réforme de l'Etat intervenue dans l'intervalle. Dans cette lecture, qui englobe les assemblées communautaires et régionales, la différence de traitement critiquée dans la question préjudicielle est inexistante. La Cour conclut qu'il convient d'appliquer aux assemblées législatives communautaires et régionales les mêmes règles de procédure que celles qui gouvernent la citation et la représentation en justice des Chambres fédérales. Peu après l'arrêt, le législateur a modifié, dans le sens suivi par la Cour, le Code judiciaire par la loi du 26 mai 2003, et les lois de réformes institutionnelle par la loi spéciale du 10 juillet 2003 et par la loi du 3 juillet 2003.

### **23. La signification et la notification. Le point de départ des délais de procédure (arrêt n° 170/2003).**

Le délai dans lequel un recours peut être exercé contre une décision de justice prend cours, soit à partir de sa signification, soit à partir de sa notification. La signification se réalise par la remise d'une copie de la décision par un huissier de justice à la personne destinataire, à son domicile ou à l'un des endroits désignés à l'article 37 du Code judiciaire. La notification se réalise par l'envoi, effectué par le greffier de la juridiction qui a rendu la décision, d'une copie de cette décision par un pli judiciaire, c'est-à-dire le plus souvent par une lettre recommandée à la poste. La notification n'est permise que « dans les cas prévus par la loi ».

Si la signification intervient au moment où l'acte est remis par l'huissier de justice, la notification s'opère par la remise, effectuée par le greffier, du pli judiciaire à la poste. Il s'ensuit que lorsqu'il convient d'accomplir un acte dans un certain délai à la suite d'une signification ou d'une notification, le destinataire de la notification dispose de moins de temps que celui qui se voit signifier un tel acte puisqu'il faut décompter le temps qu'aura mis la poste pour que le pli judiciaire parvienne au destinataire de la notification.

Dans deux arrêts, datant l'un du 12 juillet 2001 (n° 91/2001), l'autre du 9 octobre 2002 (n° 142/2002), la Cour a estimé que la différence de temps dont disposent les parties pour interjeter appel ou pour conclure n'est pas discriminatoire en ce que le destinataire d'une notification bénéficie de moins de temps pour prendre attitude que celui à qui un jugement est signifié. La Cour fonde ces deux décisions sur la longueur des délais concernés et sur la brièveté de la perte de temps subie en cas de notification.

Un arrêt de la Cour du travail de Mons du 6 novembre 2002 devait apporter à la question un élément qui n'avait pas été pris en compte jusque-là : les vacances judiciaires.

L'article 50, alinéa 2, du Code judiciaire prévoit que, lorsque le délai d'appel ou d'opposition commence et expire pendant les vacances judiciaires, c'est-à-dire entre le 1er juillet et le 31 août, ce délai est automatiquement prorogé jusqu'au 15 septembre suivant.

Dans l'hypothèse où le greffier d'une juridiction remet à la poste un pli judiciaire le dernier jour ouvrable du mois de juin, le destinataire du pli ne peut en prendre connaissance qu'après le début des vacances judiciaires. Toutefois, compte tenu de ce que la notification s'opère par la remise du pli à la poste, le destinataire ne bénéficie pas de la prorogation du délai d'appel ou d'opposition, la remise du pli à la poste étant intervenue avant le début des vacances judiciaires.

Cet élément conduit la Cour à reconsidérer l'ensemble de la réponse qu'elle avait donnée à la question dans ses arrêts antérieurs.

Il est raisonnablement justifié que, pour éviter toute insécurité juridique, le législateur fasse courir les délais de procédure à partir d'une date qui ne soit pas tributaire du comportement des parties. Toutefois, le choix de la date d'expédition du pli judiciaire comme point de départ du délai de recours apporte une restriction disproportionnée au droit de défense des destinataires, les délais de recours commençant à courir à partir d'un moment où ces derniers ne peuvent pas avoir connaissance du contenu du pli.

L'objectif d'éviter l'insécurité juridique pourrait être atteint aussi sûrement en faisant courir le délai à partir d'une date aisément vérifiable, comme celle de la présentation du pli au domicile du destinataire, sans avoir égard à la date à laquelle, le cas échéant, il a retiré le pli à la poste.

Il en résulte que le principe d'égalité et de non-discrimination est méconnu lorsque les dispositions du Code judiciaire relatives à la notification et aux délais sont interprétées comme faisant courir les délais à la date de l'expédition du pli judiciaire.

La Cour constate toutefois que, si l'article 32, 2°, du Code judiciaire définit la notification comme l'envoi d'un acte de procédure par la poste, cette disposition a pour seul but de déterminer le procédé par lequel la notification se réalise sans établir par elle-même quel est le point de départ du délai de recours.

Lorsqu'il énonce que le délai prend cours à partir de la notification, le Code judiciaire peut s'interpréter comme faisant courir ce délai à la date à laquelle le destinataire a pu en prendre connaissance, le propre d'une notification étant de porter à la connaissance du destinataire le contenu de l'acte notifié. Dans cette interprétation, le délai prend cours, non pas le jour où le pli judiciaire est remis à la poste, mais, conformément à l'article 46, § 2, alinéa 2, du Code judiciaire, le jour où « le pli judiciaire est remis par les services de la poste à la personne du destinataire ou à son domicile ».

Ainsi interprétées, les dispositions du Code judiciaire relatives aux délais de procédure qui commencent à courir à partir d'une notification ne violent pas le principe d'égalité et de non-discrimination.

## X. DROIT DE LA FILIATION

### 24. *Les reconnaissances d'enfant. L'intérêt de l'enfant. Discrimination provenant d'une abstention du législateur (arrêt n° 66/2003).*

Le Code civil soumet la reconnaissance d'un enfant à des règles différentes selon que cette reconnaissance émane d'un homme ou d'une femme. C'est sous l'angle de cette différence de conditions entre les auteurs de la reconnaissance – le père ou la mère -, que la Cour a principalement été amenée à traiter de la question avant 2003.

Comme le Tribunal de première instance de Liège le demandait à la Cour, l'arrêt n° 66/2003 du 14 mai 2003 s'articule en la matière autour du seul intérêt de l'enfant. Ce sera pour la Cour l'occasion de remettre en cause certaines conséquences qui avaient pu être déduites de ses arrêts antérieurs, plus précisément des arrêts n° 39/90 du 21 décembre 1990, n° 63/92 du 8 octobre 1992 et n° 36/96 du 6 juin 1996.

La reconnaissance d'un enfant mineur par un homme, dont la paternité biologique n'est pas contestée, doit recevoir le consentement de la mère. A ce consentement doit s'ajouter celui de l'enfant lorsqu'il est âgé de plus de quinze ans.

A la suite des arrêts précités, l'article 319 du Code civil a été appliqué comme prescrivant qu'en cas de refus du consentement de la mère lorsque l'enfant a moins de quinze ans, le père – dont la paternité biologique n'est pas contestée – peut s'adresser au tribunal, lequel doit autoriser la reconnaissance. Par contre, lorsque l'enfant mineur a plus de quinze ans et qu'il refuse d'être reconnu, le père – dont la paternité biologique n'est pas contestée - peut s'adresser au tribunal, lequel autorise ou non la reconnaissance en tenant compte des intérêts de l'enfant.

En cas de désaccord, le juge prend donc ou non en compte l'intérêt de l'enfant selon qu'il a plus ou moins de quinze ans.

Dans son arrêt n° 66/2003 du 14 mai 2003, la Cour constate que l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 impose que « dans toutes les décisions qui concernent les enfants (...) l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale » tandis que l'article 12 de la même Convention demande que l'enfant capable de discernement puisse être entendu dans toute procédure qui le concerne. Cette dernière obligation a été traduite par le législateur belge, en 1994, par l'ajout à l'article 931 du Code judiciaire d'un alinéa qui prévoit l'audition de tout enfant capable de discernement, à sa demande ou sur la décision du juge.

Les lois de 1991 et de 1994 montrent que le législateur entend que l'intérêt de l'enfant soit pris en compte, quel que soit son âge.

Aussi l'âge de quinze ans retenu à l'article 319 du Code civil est-il jugé par la Cour sans pertinence au regard de la mesure en cause, rien ne justifiant que le juge prenne en compte l'intérêt de l'enfant qui a plus de quinze ans et ignore l'intérêt de l'enfant qui a moins de quinze ans.

Le Code civil attribue à la mère, jusqu'à l'âge de quinze ans, le contrôle exclusif de l'intérêt de l'enfant. Il ne permet pas que l'enfant de moins de quinze ans, lorsqu'il est capable de discernement, ou d'autres personnes le représentant, lorsqu'il est incapable de discernement, puissent amener le juge à prendre en considération son intérêt. La Cour conclut à la discrimination, résultant d'une abstention du législateur : l'absence de procédure permettant au juge de prendre en compte le consentement du mineur de moins de quinze ans lorsqu'il est capable de discernement, ou de personnes le représentant dans l'hypothèse inverse. Par contre, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés par le fait que le juge, lorsqu'il est saisi par le père d'un enfant qui se voit opposer par la mère ou par l'enfant un refus de consentement à la reconnaissance, tienne compte de l'intérêt de l'enfant pour autoriser ou, au contraire, interdire celle-ci.

25. *L'absence de disposition permettant l'exercice de l'autorité parentale par deux personnes de même sexe (arrêt n° 134/2003).*

A l'ancienne puissance paternelle, laquelle a subsisté formellement dans notre Code civil jusqu'en 1987 – tout en étant exercée pendant le mariage par le père et par la mère depuis 1965 – a succédé l'autorité parentale, qui se démarque de la puissance paternelle tant par les personnes à qui elle est confiée que par les fins qu'elle poursuit.

L'autorité dite parentale est une institution qui vise en premier lieu à accorder une protection à l'enfant mineur qui, en raison de sa vulnérabilité et de son immaturité physique et mentale, doit recevoir des soins spécifiques et bénéficier d'une protection particulière. Dans le but d'accorder cette protection et dans le souci de l'intérêt de l'enfant comme de sa socialisation, le législateur a confié en premier lieu cette autorité aux parents de l'enfant. Ce n'est que lorsqu'il n'y a pas de parents qu'il est fait appel à un tuteur, qui, en général, appartient à la famille de l'enfant.

Devant le Tribunal de première instance d'Anvers, deux femmes qui avaient vécu ensemble et dont l'une avait, du temps de leur cohabitation, conçu un enfant en recourant à l'insémination artificielle avec l'accord de l'autre femme, demandent de pouvoir exercer conjointement l'autorité parentale sur cet enfant.

Par son jugement du 3 octobre 2002, le Tribunal de première instance d'Anvers pose une question préjudicielle pour savoir si les articles 371 et suivants du Code civil, qui organisent l'autorité parentale, violent les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que l'autorité parentale ne peut être accordée qu'aux personnes ayant un lien de filiation avec un enfant.

La Cour constate que le débat, dont connaît le juge qui pose la question préjudicielle, a trait à l'hypothèse où un enfant n'a qu'un seul parent à l'égard duquel sa filiation est établie mais a vécu de manière durable au sein du ménage formé par ce parent et par un tiers qui assument tous deux la charge de l'entretien de l'enfant. Elle limite dès lors son examen à cette seule hypothèse.

Aux termes de l'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, « l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ». En vertu de l'article 3.2 de cette Convention, les Etats parties se sont engagés « à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs et autres personnes légalement responsables de lui » et « à prendre à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées ».

Si le législateur belge a fait de nombreux pas dans cette direction, qui n'est d'ailleurs pas entièrement nouvelle, les dispositions du Code civil ne permettent toutefois pas qu'un enfant qui se trouve dans la situation soumise au Tribunal de première instance d'Anvers puisse voir consacrer juridiquement son droit à la protection et au bien-être assurés par la personne à l'égard de laquelle aucun lien de filiation n'est établi, alors même que les personnes qui l'éduquent s'engageraient à les lui fournir durablement.

L'autorité parentale n'est actuellement possible qu'à l'égard de personnes qui ont un lien de filiation avec l'enfant.

L'article 375*bis* du Code civil autorise certes les grands-parents, ainsi que toute personne qui justifie d'un lien d'affection particulier avec l'enfant, à entretenir des relations personnelles avec lui. Cette disposition ne permet cependant pas de donner à ce lien des effets qui consacraient juridiquement les engagements que cette personne se proposerait de prendre envers cet enfant.

Celui-ci pourrait donc perdre brutalement tout droit aux soins, lesquels comprennent les droits à l'entretien et à la protection de la personne qui l'a élevé, en cas de séparation du couple, et, spécialement, en cas de décès du parent qui a un lien de filiation avec lui.

Cette catégorie d'enfants fait l'objet, par rapport aux autres enfants, d'un traitement différent sans justification admissible. Mais c'est au législateur qu'il appartient de préciser sous quelle forme, à quelles conditions et selon quelle procédure l'autorité parentale pourrait, dans l'intérêt de l'enfant, être étendue à d'autres personnes qui n'ont pas de lien de filiation avec lui.

Les dispositions actuelles du Code civil relatives à l'autorité parentale ne peuvent donc, en elles-mêmes, être considérées comme discriminatoires.

**26. *L'interdiction des reconnaissances faisant apparaître un empêchement à mariage. Lien d'alliance dissous.***  
*(arrêt n° 169/2003).*

Le Code civil interdit certains mariages pour cause de parenté ou d'alliance. Se trouve ainsi prohibé par l'article 161 du Code civil le mariage entre personnes parentes ou alliées en ligne directe, c'est-à-dire entre personnes dont l'une descend de l'autre ou dont l'une a été le conjoint d'une de ces personnes. En fonction de la parenté, l'article 161 du Code civil interdit donc le mariage d'un enfant avec l'un de ses auteurs ou avec d'autres ascendants, ainsi que, sur la base de l'alliance, avec l'un des anciens conjoints de ceux-ci.

Le mariage est également prohibé, en vertu des articles 162 et 163 du Code civil, entre le frère et la sœur, entre l'oncle et la nièce, entre la tante et le neveu, hypothèses étendues aux personnes de même sexe par la loi du 13 février 2003 ouvrant le mariage à des personnes de même sexe et modifiant certaines dispositions du Code civil.

L'article 164 autorise toutefois le Roi à lever certaines prohibitions pour des causes graves.

Ces empêchements à mariage ont un effet sur la reconnaissance des enfants. L'article 321 du Code civil dispose en effet que « le père ne peut reconnaître l'enfant, lorsque la reconnaissance ferait apparaître entre la mère et lui un empêchement à mariage dont le Roi ne peut dispenser ». Certaines reconnaissances de paternité ne peuvent donc avoir lieu : celles qui font apparaître un lien de filiation avec deux personnes qui ne pourraient en aucun cas se marier, même avec l'autorisation du Roi.

Par un jugement du 31 octobre 2002, le Tribunal de première instance de Malines interroge la Cour sur la constitutionnalité de cette interdiction. La question est posée à l'occasion d'une demande

d'annulation, formulée par le Ministère public, de deux reconnaissances faites par un homme, après son divorce, d'enfants qu'il avait eus de la fille, née d'un premier lit, de son ancienne épouse.

La Cour constate que, bien que l'article 321 mentionne l'empêchement à mariage afin de désigner par ce détour la relation dite incestueuse qu'une reconnaissance ne peut faire apparaître, la question ne porte nullement sur l'admissibilité de tels empêchements, mais sur le problème tout différent de la reconnaissance.

Dans une certaine mesure, celui-ci est différent selon que la relation dite incestueuse qui pourrait apparaître a eu lieu entre alliés ou entre parents, seuls ces derniers étant liés par le sang. La Cour limite son examen au cas où c'est l'alliance qui est en cause, puisque telle est la situation qui a été portée devant le Tribunal qui l'interroge.

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 321, tel qu'il existe aujourd'hui, que la reconnaissance est interdite parce que celle-ci « servira rarement les intérêts de cet enfant ».

Sans qu'il soit nécessaire de rechercher si l'intérêt de l'enfant ou l'ordre social peuvent pâtir de ce que le caractère « incestueux » de la relation dont cet enfant est issu apparaisse, même quand l'obstacle à cette relation était un lien d'alliance et non de parenté, la disposition en cause est disproportionnée lorsque le lien d'alliance est dissous. Si certains enfants peuvent souffrir de ce que leur reconnaissance révèle qu'ils sont issus d'une relation jugée scandaleuse, il ne s'ensuit pas nécessairement que disparaisse dans leur chef tout intérêt à faire valoir le droit fondamental, que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant reconnaît à celui-ci, d'être élevé par ses parents, c'est-à-dire par ses auteurs.

Le principe d'égalité et de non-discrimination est violé en ce qu'est prohibée, après la dissolution d'un mariage, la reconnaissance d'un enfant du fait de l'alliance découlant de ce mariage.

## XI. DROIT A L'AIDE SOCIALE

### 27. *Le droit aux arriérés. Comparaison avec le minimum de moyens d'existence (arrêt n° 112/2003).*

La loi du 7 août 1974 instituant le droit au minimum de moyens d'existence, aujourd'hui abrogée et remplacée par la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, prévoit que le droit au minimum de moyens d'existence s'ouvre, pour son bénéficiaire, au moment où la demande en est faite. En cas de refus par le centre public d'aide sociale (aujourd'hui centre public d'action sociale) d'accorder ce droit et de reconnaissance judiciaire ultérieure de ce que, au moment de la demande, les conditions auxquelles le droit est subordonné étaient réunies, la décision du juge a, d'après la loi du 7 août 1974, effet à la date de la réception de la demande, ce qui oblige le centre public d'aide sociale à s'acquitter des sommes qu'il aurait dû verser depuis la demande, en d'autres termes à payer les arriérés. La loi détermine les conditions auxquelles il doit être satisfait pour que soit attribué le minimum des moyens d'existence.

La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale dispose, en son article 1<sup>er</sup>, que « toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

La décision judiciaire accordant l'aide sociale emporte-t-elle la liquidation d'arriérés, comme c'est le cas en matière de droit au minimum de moyens d'existence ? Dans deux arrêts du 21 mars 2002, la Cour du travail de Bruxelles, se fondant principalement sur la considération que la loi est muette à ce sujet, entend donner une réponse négative à la question sous la réserve que la loi interprétée de la sorte ne soit pas discriminatoire. Elle pose par conséquent une question préjudicielle sur le respect des principes d'égalité et de non-discrimination par la loi ainsi comprise : en traitant différemment le bénéficiaire du droit au minimum de moyens d'existence – lequel a droit au paiement d'arriérés en cas de décision du juge lui reconnaissant son droit – et le bénéficiaire de l'aide sociale – lequel n'a pas droit dans les mêmes circonstances à la

liquidation d'arriérés -, le législateur n'a-t-il pas traité ce dernier de manière discriminatoire ?

Bien que l'attribution du minimum de moyens d'existence et celle de l'aide sociale soient confiées aux centres publics d'aide sociale, il existe entre les deux régimes des différences objectives portant autant sur la finalité et les conditions d'octroi que sur la nature et l'ampleur de l'aide octroyée.

En vertu de la loi du 7 août 1974, le minimum de moyens d'existence est accordé afin de garantir un minimum décent de revenus à toute personne qui n'est pas à même de pourvoir à son entretien, ni par son travail ni par d'autres allocations ni par ses propres revenus, ou pour laquelle ces revenus sont insuffisants.

La loi du 8 juillet 1976, selon laquelle toute personne a droit à l'aide sociale a une finalité plus large. Elle a pour but de « permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine » ; pour le surplus, le législateur ne précise pas à quelles conditions cette aide sociale est accordée.

Dans le prolongement de ces objectifs, la nature et l'ampleur de l'aide accordée varient également selon qu'il s'agit du minimum de moyens d'existence ou d'une aide sociale.

Le minimum de moyens d'existence est une aide financière, d'un montant fixé par la loi et qui varie en fonction de la situation familiale de l'intéressé, qui tient compte des autres ressources du bénéficiaire et qui peut tenir compte de celles de personnes avec qui il cohabite ainsi que de son conjoint.

L'aide sociale accordée conformément à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 peut être n'importe quelle aide, en espèces ou en nature, aussi bien palliative que curative ou préventive (article 57, § 1er, alinéa 2); l'aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique (article 57, § 1er, alinéa 3); il est prévu que l'aide matérielle est accordée sous la forme la plus appropriée (article 60, § 3).

La différence de finalité et de nature entre les deux formes d'aide justifie que le législateur n'ait pas prévu que l'aide sociale soit accordée en remontant à la date de la demande, dès lors qu'il chargeait le centre public d'aide sociale d'apprécier l'étendue du besoin et de choisir la mesure la plus appropriée pour y faire face à ce moment.

Certains événements passés peuvent toutefois avoir encore des répercussions actuelles empêchant l'intéressé de mener aujourd'hui une vie conforme à la dignité humaine. Il appartient dans ce cas au centre public d'aide sociale de les prendre en considération, non pas en tant qu'arriérés de l'aide sociale, mais en tant qu'éléments de la situation présente.

Même lorsqu'elle se concrétise par le versement d'une somme d'argent égale au minimum de moyens d'existence, l'aide sociale reste d'une nature différente de celui-ci. Le caractère forfaitaire du minimum de moyens d'existence empêche le centre ou le juge de l'adapter à la situation concrète du bénéficiaire, alors que l'aide sociale en fait, par nature, un instrument qui doit être ajusté aux besoins réels et actuels de chaque bénéficiaire.

Il n'est pas discriminatoire que, pour ce qui concerne le minimum de moyens d'existence, le législateur ait expressément prévu que la décision qui l'accorde sortit ses effets à la date de la demande tandis que, pour ce qui concerne l'aide sociale, il n'ait pas adopté une disposition identique.

**28. *Le droit à l'aide sociale des étrangers mineurs dont les parents sont en séjour illégal. La convention relative aux droits de l'enfant (arrêt n° 106/2003).***

L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale limite l'aide sociale, à l'égard de l'étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume : pour ces étrangers, l'exclusion de l'aide sociale est le principe tempéré par l'octroi de l'aide médicale urgente.

Par deux jugements du 10 octobre 2002, le Tribunal du travail de Bruxelles pose une question préjudicielle sur la constitutionnalité de cette exclusion en ce qu'elle vise les enfants mineurs accompagnant les étrangers démunis de titre les autorisant à séjourner sur le territoire.

Il demande de juger la constitutionnalité de l'exclusion qui atteint les enfants en séjour illégal en faisant une lecture conjointe des dispositions constitutionnelles relatives à l'égalité et de diverses conventions internationales, dont la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

Trois objections préalables sont faites par le Conseil des ministres selon lesquelles la Convention relative aux droits de l'enfant ne pourrait être appliquée en l'espèce.

A l'argument déduit de l'absence d'effet direct de la Convention dans l'ordre juridique interne, la Cour répond que, lorsqu'elle est saisie d'un grief fondé sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec une disposition d'une convention internationale, elle doit non pas examiner si celle-ci a un effet direct dans l'ordre interne, mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique.

A l'argument déduit de la déclaration interprétative faite par la Belgique lors de la ratification de cette Convention, selon laquelle « (...) l'obligation pour les Etats de garantir d'office aux étrangers les mêmes droits qu'à leurs nationaux (...) doit s'entendre comme visant à écarter tout comportement arbitraire mais non des différences de traitement fondées sur des considérations objectives et raisonnables, conformes aux principes qui prévalent dans les sociétés démocratiques », la Cour répond que cette déclaration doit être lue à la lumière de l'article 191 de la Constitution qui prévoit que « tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ». Selon cette disposition, si le législateur est seul compétent pour établir une différence de traitement qui défavorise

un étranger, il n'est pas dispensé de veiller à ce que cette différence ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause.

Enfin, à l'argument selon lequel la Convention ne s'appliquerait pas aux enfants en séjour illégal, au motif qu'ils ne relèveraient pas de la « juridiction » de la Belgique, la Cour répond que cette exigence d'un lien, non défini, entre celui qui se prévaut de la Convention et l'Etat partie qui en aurait méconnu les dispositions doit s'analyser à la lumière de l'ensemble de la Convention et se confond avec l'examen de la discrimination alléguée.

En ce qui concerne celle-ci, la Cour distingue la situation des parents de celle des enfants.

La Convention relative aux droits de l'enfant charge, en son article 27, les parents ou les personnes qui les remplacent d'assurer à l'enfant les conditions de vie nécessaires à son développement. Les parents en séjour illégal se voient, en raison de cette illégalité, privés, en Belgique, du droit aux prestations familiales garanties qui leur permettraient de remplir leurs obligations envers leurs enfants.

Ils ne peuvent davantage bénéficier indirectement de l'aide sociale à laquelle pourraient prétendre leurs enfants. Toutefois, le souci de ne pas voir l'aide sociale détournée de son objet ne pourrait justifier qu'elle soit totalement et dans tous les cas refusée à un enfant alors qu'il apparaîtrait que ce refus l'oblige à vivre dans des conditions qui nuiraient à sa santé et à son développement et alors qu'il n'existerait aucun risque de faire bénéficier indirectement de l'aide sociale des parents qui n'y ont pas droit. L'article 2.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant oblige en effet les Etats à prendre « toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique (...) de ses parents ».

Pour satisfaire aux objectifs de la Convention – assurer le développement de l'enfant – et à ceux du législateur belge – éviter toute situation de nature à favoriser le séjour illégal -, il convient que l'aide sociale ne soit octroyée à des étrangers mineurs que si trois conditions se trouvent réunies. Il faut d'abord que les autorités

compétentes aient constaté que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien; il convient ensuite que la demande concerne des dépenses indispensables au développement de l'enfant au bénéfice duquel elle est formulée; il importe enfin que le centre public d'aide sociale s'assure que l'aide sera exclusivement consacrée à couvrir ces dépenses. C'est pourquoi, sous réserve d'une intervention du législateur qui adopterait d'autres modalités appropriées, le centre public d'aide sociale doit accorder une aide mais à la condition qu'elle le soit dans les limites des besoins propres à l'enfant et sous la forme d'une aide en nature ou d'une prise en charge de dépenses au profit de tiers qui fournissent une telle aide, afin d'exclure tout détournement éventuel au profit des parents, étant entendu qu'une telle aide ne fait pas obstacle à ce que la mesure d'éloignement des parents et de leurs enfants soit exécutée.

A la condition qu'elle satisfasse à ces exigences, l'aide ne pourrait être refusée sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 2, 3, 24.1, 26 et 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

## XII. DROIT DES ÉTRANGERS

### 29. *La loi de régularisation du 22 décembre 1999 et l'exclusion de la procédure prévue par l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980 (arrêt n° 103/2003).*

L'étranger, qui souhaite séjourner plus de trois mois dans le Royaume, est tenu d'en faire préalablement la demande auprès du poste diplomatique ou consulaire compétent pour le lieu de sa résidence ou de son séjour. Tel est le principe énoncé à l'article 6 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. La même loi prévoit toutefois, en son article 9, que cette demande peut être faite, en cas de circonstances exceptionnelles, auprès du bourgmestre de la localité belge où l'étranger séjourne. Dans cette hypothèse, le bourgmestre transmet la demande au ministre compétent.

Par une loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, le législateur a organisé une campagne de régularisation des étrangers sans titre de séjour, campagne temporaire et exceptionnelle.

L'article 16 de la loi de régularisation exclut l'étranger, qui forme une demande de régularisation sur la base de cette loi, du droit de demander ultérieurement le bénéfice de l'article 9 de la loi du 15 décembre 1980. Il interdit de même, après l'entrée en vigueur de la loi de régularisation, à celui qui demande l'application de l'article 9 de la loi de 1980, d'introduire simultanément ou par la suite une demande fondée sur la loi de régularisation.

L'interdiction de recourir à l'article 9 de la loi de 1980 n'est-elle pas discriminatoire en ce qu'elle dépend du seul fait qu'une demande fondée sur la loi de régularisation a été introduite, alors que de nouvelles circonstances exceptionnelles ont pu intervenir depuis cette demande ?

La finalité des deux procédures étant la même, il était conforme à l'objectif poursuivi par le législateur d'interdire l'introduction simultanée d'une demande de séjour sur la base de l'une et de l'autre procédure.

L'interdiction de faire valoir l'article 9 de la loi de 1980, après le rejet d'une demande fondée sur la loi de régularisation, est également pertinente car elle évite un processus de régularisation institutionnalisé et permanent, qui nierait le principe même de la mise de conditions à l'accès au territoire.

La mesure d'exclusion n'est pas disproportionnée à l'objectif poursuivi, les critères à réunir pour bénéficier de la loi de régularisation étant plus souples que ceux de l'article 9 de la loi de 1980.

S'il est vrai que l'étranger qui a demandé la régularisation de son séjour sur la base de la loi de régularisation et qui se l'est vu refuser ne peut plus recourir à l'article 9 de la loi de 1980, encore faut-il observer que cette situation résulte du choix opéré par l'étranger lui-même quant à la procédure à suivre, choix dont les conséquences étaient définies par la loi.

La mesure n'est pas davantage disproportionnée en ce qu'elle ne prévoit pas de limite dans le temps. Rien n'empêche l'étranger, dont la régularisation a été refusée, de faire une demande de séjour auprès du poste diplomatique ou consulaire compétent. Il lui est interdit de la faire en Belgique où sa situation ne devient pas moins illégale par le fait qu'elle se prolonge.

### **30. Les effets de la loi de régularisation. Les allocations aux personnes handicapées (arrêt n° 138/2003).**

Pour bénéficier des prestations prévues par la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, l'intéressé doit avoir sa résidence réelle en Belgique et être soit Belge ou ressortissant de l'Union européenne, soit réfugié, soit apatride, soit sans nationalité déterminée ou encore pouvoir fonder sa demande sur un traité bilatéral liant la Belgique.

Saisi par un étranger ayant fait l'objet d'une décision ministérielle favorable dans le cadre de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, mais auquel l'administration n'a pas voulu reconnaître le droit aux allocations de handicapé, le Tribunal du travail de Huy demande si la loi du 27 février 1987 n'est pas discriminatoire en ce qu'elle accorde les allocations de handicapé aux réfugiés et non aux personnes ayant fait l'objet d'une régularisation sur la base de la loi du 22 décembre 1999, alors que ces deux catégories d'étrangers bénéficient toutes deux d'une autorisation de séjour d'une durée illimitée.

L'article 24 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés oblige les Etats parties à cette Convention d'accorder aux réfugiés résidant sur leur territoire le même traitement qu'à leurs nationaux, notamment en matière de sécurité sociale.

La régularisation organisée par la loi du 22 décembre 1999 concerne des étrangers qui se trouvaient, au moment de son entrée en vigueur, soit en cours de procédure d'asile depuis plusieurs années, soit en situation de séjour illégal et qui pouvaient faire valoir des circonstances particulières. Si la loi de régularisation offre un droit de séjour à l'étranger qui répond aux conditions qu'elle fixe, elle ne lui confère nullement la qualité de réfugié.

La différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle, entre les réfugiés et les étrangers qui ont bénéficié de la loi de régularisation, repose sur un critère objectif et pertinent. Les premiers ont obtenu la reconnaissance de leur qualité de réfugié après avoir fait la preuve de ce qu'ils craignaient avec raison d'être persécutés dans leur pays du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques, ce qui oblige la Belgique à les traiter comme ressortissants belges en matière de sécurité sociale. Les seconds ont obtenu la régularisation de leur séjour sans avoir dû satisfaire à de telles exigences et sans qu'aucune disposition du droit international n'exige qu'ils soient traités à l'égal des ressortissants belges en matière de sécurité sociale.

Cette différence de traitement n'est pas disproportionnée car les étrangers régularisés ont droit à l'aide sociale et leur handicap est un élément que les centres publics d'aide sociale peuvent devoir prendre en considération lorsque leur intervention est sollicitée.

La différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle n'est pas discriminatoire.

### XIII. DROIT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

#### ■ 31. Le « *squeeze out* » (arrêt n° 64/2003).

Au terme d'une offre publique d'achat réussie ou d'une offre publique d'échange tout autant menée à bien, l'auteur de l'offre ne détient que rarement, seul ou de concert, l'intégralité des titres de la société concernée. Volontairement ou non, quelques titres ne lui auront pas été présentés.

Pour éviter la persistance d'une telle situation, le Code des sociétés permet à l'offrant, pour autant qu'il détienne, à l'issue de l'offre publique d'achat ou d'échange, au moins nonante-cinq pour cent des titres, d'acquérir la totalité de ceux-ci, moyennant la consignation de leur prix, la dématérialisation éventuelle et la transformation des titres au porteur en titres nominatifs. Cette procédure est communément appelée de son nom anglo-saxon : le *squeeze out*. Le Code des sociétés ne permet toutefois d'exercer le *squeeze out* qu'à l'égard des sociétés faisant publiquement appel à l'épargne. Ces sociétés sont parfois appelées, en la matière, « sociétés publiques ».

Par contre, la possibilité d'acquérir ainsi les titres, même à l'encontre de la volonté de leurs propriétaires, n'existe pas à l'égard d'une « société fermée », c'est-à-dire d'une société pour laquelle il n'a pas été fait publiquement appel à l'épargne.

N'existe-t-il pas une discrimination entre les actionnaires de l'une et de l'autre société, les uns étant obligés par le Code des sociétés de céder leurs titres, les autres pouvant en rester propriétaires ?

Par ailleurs, les actionnaires minoritaires ne peuvent, selon le Code des sociétés belge, forcer les actionnaires majoritaires à reprendre leurs titres. Cette absence de possibilité de rachat, possibilité que connaissent de nombreuses législations étrangères sous le nom de *reverse squeeze out*, n'est-elle pas, elle aussi, discriminatoire ?

A l'issue d'une offre publique d'échange, les actionnaires minoritaires d'une société ayant fait publiquement appel à l'épargne, se voient imposer la procédure de *squeeze out*. Ils s'adressent à la Présidente du Tribunal de commerce de Bruxelles siégeant en référé au motif que l'offre publique d'échange aurait été mal conduite, la valeur des titres notamment ayant manifestement été sous-estimée. Dans l'attente d'une décision au fond, ils demandent la mise sous séquestre des titres. A cette occasion, la Présidente du Tribunal de commerce de Bruxelles pose deux questions préjudicielles, portant chacune sur l'une des deux éventuelles discriminations dont il a été question ci-dessus.

Il n'y a pas violation des principes d'égalité et de non-discrimination en ce que la procédure de *squeeze out* ne vise que les sociétés « publiques ». Celles-ci, précisément en raison de leur caractère « public », sont soumises à des obligations légales qui peuvent s'avérer particulièrement lourdes dès lors qu'elles ne comptent plus, au maximum, que cinq pour cent d'actionnaires minoritaires. En outre, tant l'offre publique d'achat d'une société publique que le *squeeze out* s'effectuent selon des procédures strictes. Ils se déroulent sous le contrôle de la Commission bancaire et financière qui évitera que les actionnaires minoritaires ne soient lésés. Enfin, rien n'interdit à ceux-ci de saisir le juge compétent en vertu du droit commun.

Les données spécifiques aux sociétés publiques justifient que la procédure de *squeeze out* puisse être menée uniquement à l'égard de celles-ci.

Les actionnaires minoritaires d'une société publique ne sont-ils pas discriminés en ce que le Code des sociétés ne les autorise pas à imposer le rachat de leurs titres au terme d'une procédure dite de *reverse squeeze out* ? Telle est la seconde question.

Le *squeeze out* vise le bon fonctionnement de la société, désormais libérée des contraintes auxquelles sont soumises les sociétés publiques. Les actionnaires minoritaires qui détiennent moins de cinq pour cent d'une société publique n'ont pas à l'égard de la société un même intérêt de simplification. Ils continueront de bénéficier de toutes les mesures entourant, dans la société publique,

les actionnaires minoritaires. Leur intérêt n'étant pas le même que ceux des actionnaires majoritaires, il est justifié de ne pas leur permettre d'imposer un rachat qui ne modifie en rien leur situation.

### ■ 32. *Les réserves d'or et de devises (arrêt n° 160/2003).*

Depuis sa création, en 1850, la Banque nationale de Belgique (B.N.B.) est une société de droit privé. A côté de l'Etat belge, actionnaire de référence, d'autres personnes, morales ou physiques, détiennent des titres de la Banque nationale, lesquels font d'ailleurs l'objet d'une cotation en bourse.

En droit interne, la Banque est aujourd'hui régie par la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique. L'article 2 de la loi précise que la Banque nationale fait partie du Système européen de banques centrales, qu'elle est soumise à ladite loi, à ses statuts et, à titre supplétif, aux dispositions gouvernant les sociétés anonymes.

La loi du 22 février 1998 a été complétée, le 2 août 2002, par un article *9bis* ainsi rédigé : « Dans le cadre fixé par l'article 105(2) du Traité instituant la Communauté européenne et les articles 30 et 31 du Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, la Banque détient et gère les réserves officielles de change de l'Etat belge. Ces avoirs constituent un patrimoine affecté aux missions et opérations relevant du présent chapitre et aux autres missions d'intérêt public confiées par l'Etat à la Banque. La Banque inscrit ces avoirs et les produits et charges y afférents dans ses comptes selon les règles visées à l'article 33 ».

Divers actionnaires minoritaires demandent l'annulation de cet article *9bis*.

A leur estime, la disposition nouvelle transfère la propriété des réserves officielles d'or et de change de la Banque nationale de Belgique à l'un de ses actionnaires, l'Etat belge, sans contrepartie tant pour la Banque que pour ses actionnaires.

Ils ajoutent que non seulement la propriété de ces réserves n'aurait pas pu être attribuée à un seul actionnaire, mais qu'elle aurait dû être partagée entre tous les actionnaires à la suite de la perte du droit d'émission de la B.N.B. Leur argumentation sur ce dernier point se fonde sur l'article 31, alinéa 2, de la loi du 22 février 1998 précitée qui dispose : « A l'expiration du droit d'émission de la Banque, un cinquième du fonds de réserve est acquis par priorité à l'Etat. Les quatre cinquièmes restants sont répartis entre tous les actionnaires ». Ils demandent l'annulation de l'article 141, § 9, de la loi du 2 août 2002 aux termes duquel « L'article 31, alinéa 2, de la (loi du 22 février 1998) est interprété en ce sens que le droit d'émission dont il est question comprend celui que la Banque peut exercer en vertu de l'article 106(1) du Traité instituant la Communauté européenne ».

Relativement à la propriété des réserves d'or et de change, la Cour rappelle que le transfert à la Communauté européenne, par les Etats membres, de leurs compétences en matière de politique monétaire a conduit à la création d'un Système européen des banques centrales (S.E.B.C.), constitué par la Banque centrale européenne (B.C.E.) et les banques centrales nationales.

Le Traité C.E. définit, en ses articles 105 à 111 nouveaux, la portée et les contours de la politique monétaire commune.

Par son article 105, paragraphe 2, le Traité C.E. charge le S.E.B.C. de détenir et de gérer les réserves officielles de change des Etats membres. A cette fin, ceux-ci ont transféré à la B.C.E. une partie de leurs réserves, qui est gérée de manière décentralisée par les banques centrales nationales à l'intérieur du cadre stratégique arrêté par la B.C.E.

En dehors de ce transfert, les banques centrales nationales peuvent encore détenir des réserves officielles de change. Toutefois, les transactions portant sur ces réserves qui dépassent une certaine limite sont soumises à l'autorisation de la B.C.E.

La disposition attaquée se borne à confirmer le statut juridique des réserves officielles de change de la Belgique, comme le prévoit le droit communautaire européen.

Lors de l'élaboration de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, le législateur avait déjà eu l'intention d'édicter une disposition similaire à celle de l'article 9bis, qui fait l'objet du recours. Cette intention ne s'était pas concrétisée parce que la section de législation du Conseil d'Etat avait considéré qu'une telle disposition ne ferait que confirmer une règle de droit communautaire ayant effet direct. Lors de l'adoption de la loi attaquée, le législateur est revenu à son idée première, estimant souhaitable de définir le statut juridique des réserves officielles de change de l'Etat belge au sein du S.E.B.C.

Contrairement à ce que soutiennent les requérants, la disposition attaquée, en tant qu'elle dispose que la Banque nationale détient et gère les réserves officielles de change dans le cadre du S.E.B.C., ne modifie en rien le droit de propriété desdites réserves. Elle règle uniquement le statut de celles-ci dans le système européen.

Les griefs formulés par les requérants sur la propriété des réserves d'or et de change se fondent sur une interprétation inexacte de la loi.

Le second reproche formulé par les requérants réside dans la circonstance qu'à leur estime, les réserves auraient dû être distribuées entre tous les actionnaires de la Banque à la suite de la perte du droit d'émission consécutif à l'introduction de l'euro, droit d'émission qui appartient désormais à des autorités internationales. Pour percevoir leurs parts de ces réserves, les requérants ont introduit diverses actions devant les juridictions compétentes, actions que la loi attaquée tenterait de tenir en échec par le rétablissement, avec effet rétroactif, du droit d'émission de la Banque nationale.

En vertu de l'article 106, paragraphe 1, du Traité C.E. et de l'article 16 des statuts du S.E.B.C., le droit d'émission au sein du S.E.B.C. est désormais partagé par la B.C.E. et par les banques centrales nationales (B.C.N.). Les billets de banque émis par ces institutions sont les seuls à avoir cours légal dans la Communauté. La B.C.E. est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque dans la Communauté.

En exécution de ces dispositions, la décision de la B.C.E. du 6 décembre 2001 relative à l'émission de billets en euros porte que la B.C.E. et les B.C.N. émettent les billets en euros (article 2), que les B.C.N. mettent en circulation et retirent de la circulation les billets en euros et exécutent tout traitement physique concernant tous les billets en euros, y compris ceux émis par la B.C.E. (...) (article 3).

Lors de l'adoption de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, qui a adapté le statut de la Banque nationale à l'entrée en vigueur du S.E.B.C., le législateur a estimé que le droit d'émission n'expirait pas dans le nouveau système. Le législateur était conforté dans cette opinion par l'avis du président de l'Institut monétaire européen disant que le droit d'émission au sein du S.E.B.C. serait désormais partagé entre la B.C.E. et les banques nationales.

Contrairement à l'intention initiale, la confirmation du droit d'émission de la B.N.B. au sein du S.E.B.C. n'a pas été mentionnée dans la loi du 22 février 1998, parce que cela n'ajoutait rien, selon la section de législation du Conseil d'Etat, à ce qui résultait du droit européen en vigueur. L'article 2 de la loi dispose que la Banque nationale fait partie intégrante du S.E.B.C. tandis que les articles 29 et 30 règlent l'attribution à la B.N.B. des produits financiers résultant du droit d'émission au sein du S.E.B.C. Le fonds de réserve visé à l'article 31 de la loi organique de la Banque nationale a la même fonction, avant et après l'entrée en vigueur de l'euro, et est alimenté de la même façon.

Lors de l'élaboration de la loi du 2 août 2002, le législateur a jugé qu'une mention expresse du droit d'émission de la B.N.B. était devenue nécessaire afin de combattre les mouvements spéculatifs visant les actions de la B.N.B. sur les marchés financiers.

Préalablement à l'adoption de la loi, la B.C.E. avait émis, le 9 juillet 2002, l'avis suivant sur le projet qui a conduit à la disposition attaquée : « L'article 141, paragraphe 9, du projet donne une interprétation concernant le droit de la B.N.B. d'émettre des billets. La B.C.E. rappelle qu'en vertu de l'article 106, paragraphe 1, du Traité et de l'article 16 des statuts, la B.C.E. et les B.C.N. peuvent émettre des billets en euros. Le droit primaire communautaire a

donc prévu un système constitué d'une pluralité d'émetteurs de billets en euros, qui a été confirmé par l'article 2 de la décision BCE/2001/15 du 6 décembre 2001 relative à l'émission de billets en euros. Celui-ci prévoit que 'la B.C.E. et les B.C.N. émettent des billets en euros'. L'interprétation de l'article 31, alinéa 2, de la loi organique, qui est une confirmation explicite du droit d'émission de la B.N.B., est totalement conforme à ces dispositions de droit communautaire. Cette confirmation explicite est accueillie favorablement par la B.C.E. étant donné qu'elle renforce la sécurité juridique. »

Il ressort de ce qui précède que la disposition attaquée ne restaure pas le droit d'émission de la B.N.B. avec effet rétroactif. Elle confirme seulement l'existence de ce droit d'émission au sein du S.E.B.C., tel qu'il est établi par le droit primaire européen, tel qu'il a été confirmé à plusieurs reprises par les autorités monétaires européennes et tel qu'il était déjà compris dans la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique.

Quant au fait que le législateur serait intervenu dans un procès qui se déroule actuellement devant une autre juridiction, il y a lieu de faire observer que la disposition attaquée est réellement interprétative puisque la disposition qu'elle interprète ne pouvait raisonnablement être comprise autrement, dès son adoption.

Le législateur n'a pu vouloir influencer le déroulement d'une procédure en cours, la disposition attaquée, de par son caractère purement interprétatif, ne modifiant en rien la réglementation existante.

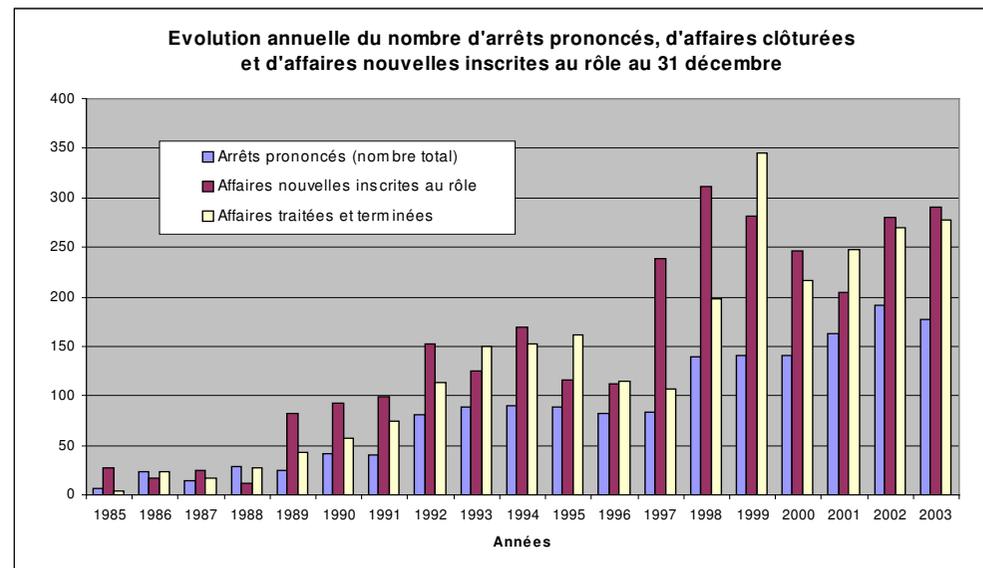
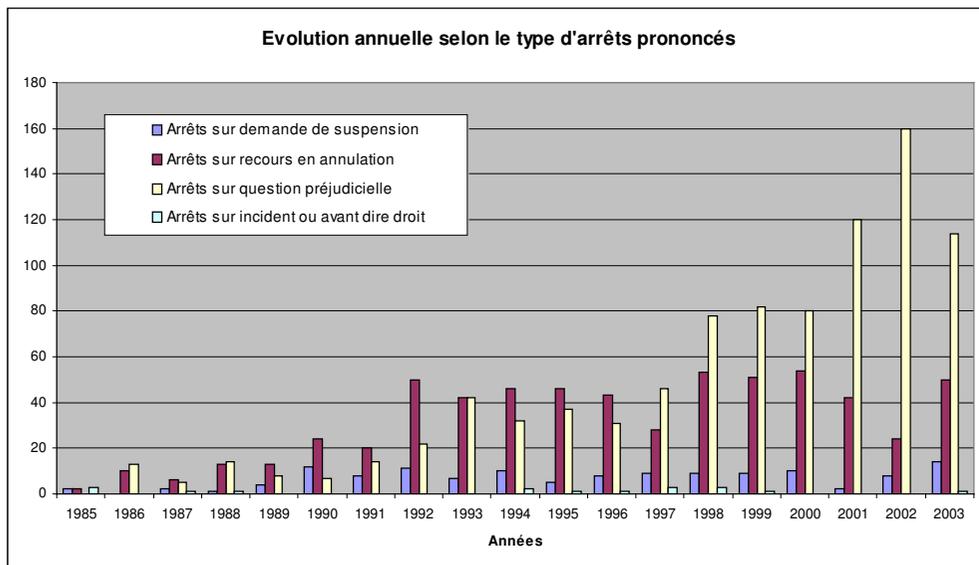
# Statistiques des activités de la Cour<sup>1</sup>

**TABEAU I**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<i>Arrêts prononcés (nombre total)</i>	7	23	14	29	25	42	41	81	89	90	88	82	84	140	141	141	163	191	177	1648
<i>Affaires nouvelles inscrites au rôle</i>	28	17	25	12	82	93	99	152	125	169	116	112	238	312	281	246	205	280	291	2883
<i>Affaires traitées et terminées</i>	4	23	17	28	43	57	74	114	150	153	162	115	107	198	345	216	248	270	277	2601
<i>Procédure préliminaire (arrêts rendus après -)</i>	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	10	10	3	6	10	16	12	9	11	19	14	15	19	30	30	214
<i>Arrêts sur demande de suspension</i>	2	-	2	1	4	12	8	11	7	10	5	8	9	9	9	10	2	8	14	131
<i>recours en annulation</i>	2	10	6	13	13	24	20	50	42	46	46	43	28	53	51	54	42	24	50	617
<i>question préjudicielle</i>	-	13	5	14	8	7	14	22	42	32	37	31	46	78	82	80	120	160	114	905
<i>incident ou avant dire droit</i>	3	-	1	1	-	-	-	-	-	2	1	1	3	3	1	-	-	-	1	17
<i>Ordonnances mettant fin à la procédure</i>	2	-	-	-	-	-	1	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2	8

s.o. = sans objet

Remarque : La différence entre le nombre d'affaires traitées et terminées, et le nombre d'arrêts prononcés, s'explique par les jonctions d'affaires, tandis que la différence entre le nombre total d'arrêts prononcés (1648) et la somme des arrêts rendus sur demande de suspension, recours en annulation, question préjudicielle et incident (1670), vient du fait qu'en certaines occasions, la Cour a statué par un seul arrêt sur un recours en annulation et une question préjudicielle, ou sur une demande de suspension et un recours en annulation (voir les vingt-et-un arrêts n°s 14/90, 22/91, 1/92, 22/92, 37/93, 73/93, 55/95, 22/96, 50/97, 51/97, 28/98, 69/98, 134/98, 96/99, 141/99, 9/2000, 89/2000, 125/2000, 26/2001, 21/2003, 85/2003).



<sup>1</sup> élaborées par F. MOLINE, Attaché-juriste à la Cour d'arbitrage et B. PATY, Premier conseiller-réviseur à la Cour d'arbitrage.

**TABLEAU II**

<b>Requérants institutionnels</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>																					
<i>Conseil des ministres</i>	2	4	5	9	1	2	1	4	2	1	2	3	1	4	6	3	-	-	1	51																						
<i>Gouvernement flamand</i>	-	5	-	2	-	-	1	1	-	2	-	2	2	1	5	5	1	-	1	28																						
<i>Gouvernement wallon</i>	-	-	1	2	2	-	-	2	-	-	-	1	-	2	2	-	-	-	-	12																						
<i>Gouvernement de la Communauté française</i>	-	1	1	-	-	-	1	1	-	-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	7																						
<i>Gouvernement de la Communauté germanophone</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0																						
<i>Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	-	-	-	4																						
<i>Collège réuni de la Commission communautaire commune</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0																						
<i>Collège de la Commission communautaire française</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	3																						
<i>Président du Conseil de la Communauté germanophone</i>	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1																						
<i>Président de l'Assemblée de la Commission communautaire française</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1																						
<i>Président du Conseil flamand</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	2	-	1	1	-	-	5																						
<i>Président du Sénat</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1																						
<i>Président du Conseil de la Communauté française</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1																						
<i>Président du Conseil régional wallon</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1																						
<i>Président du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2																						
<b>Total</b>	2	10	7	13	3	2	4	8	2	3	5	7	4	10	22	9	3	-	3	117	14,8%																					
<b>Requérants individuels</b>																					<b>Total</b>																					
<i>Personnes physiques</i>	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	10	19	11	25	24	32	20	31	18	31	28	30	23	15	27	344																						
<i>Personnes morales</i>	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1	4	12	28	22	24	32	21	12	32	24	29	24	14	29	308																						
<i>Autres (associations de fait,...)</i>	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	-	-	-	1	1	1	3	4	1	2	2	2	1	1	2	21																						
s.o. = sans objet																					<b>Total</b>	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	11	23	23	54	47	57	55	56	31	65	54	61	48	30	58	673	85,2%
<b>Total général</b>																					<b>Total</b>																				790	100%

Remarques : – Les requérants individuels ont accès à la Cour, depuis la loi spéciale du 6 janvier 1989.

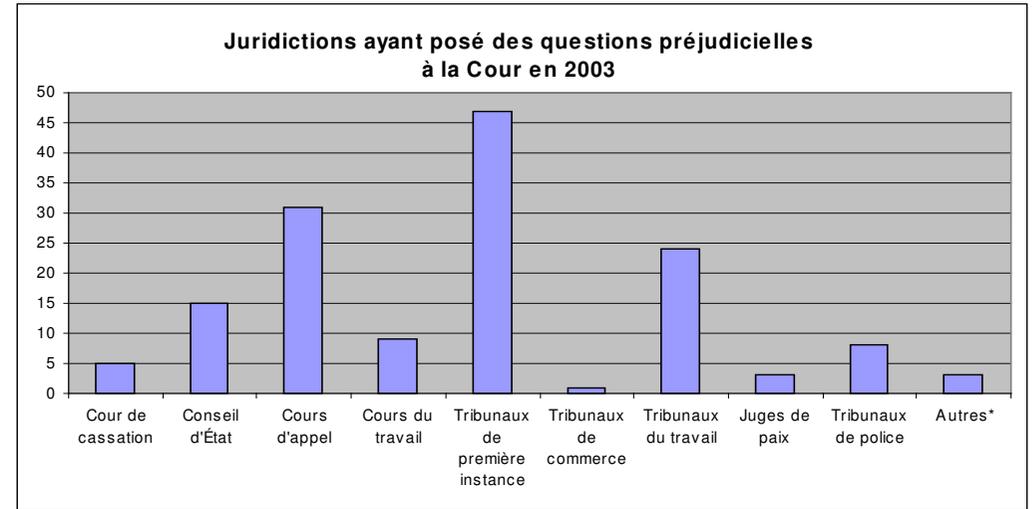
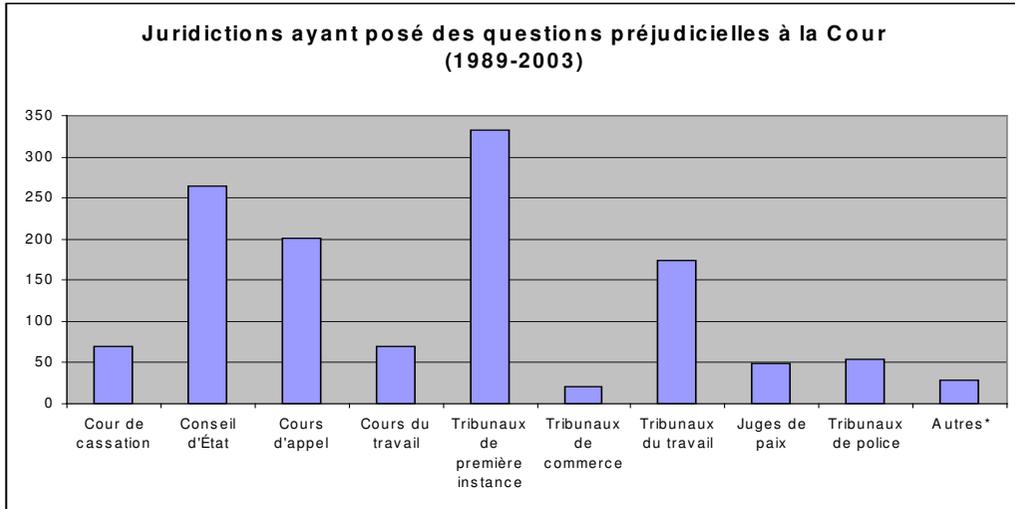
– Ce tableau comptabilise les requérants **par catégorie**, pour les seuls arrêts rendus sur recours en annulation; plusieurs catégories de requérants pouvant, en outre, être présentes à une même procédure.

**TABLEAU III**

Juridictions de renvoi	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<i>Cour de cassation</i>	1	4	2	3	3	2	4	5	6	6	5	10	6	7	5	69
<i>Conseil d'État</i>	2	3	4	12	18	15	12	14	20	19	20	22	42	46	15	264
<i>Cours d'appel</i>	-	1	6	5	4	7	6	9	11	24	29	31	17	20	31	201
<i>Cours du travail</i>	1	-	2	1	-	2	2	1	6	5	3	12	19	7	9	70
<i>Tribunaux de première instance</i>	4	7	3	12	7	11	7	16	28	30	40	39	44	38	47	333
<i>Tribunaux de commerce</i>	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	8	4	6	1	21
<i>Tribunaux du travail</i>	-	-	1	12	3	2	1	13	17	12	18	36	20	15	24	174
<i>Juges de paix</i>	1	-	-	1	2	1	1	5	6	7	2	6	8	6	3	49
<i>Tribunaux de police</i>	1	1	7	-	-	-	1	1	6	6	3	11	6	3	8	54
<i>Autres*</i>	-	-	2	1	2	-	-	6	-	2	3	4	5	1	3	29
<b>Total</b>	10	16	27	47	39	40	34	71	100	111	124	179	171	149	146	1264

\* Conseil de milice, conseil de révision, Cour militaire, députation permanente, Commission permanente de recours des réfugiés, Conseil de la concurrence, commission administrative de recours, Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, Commission de contrôle de l'INAMI.

Remarque : Les chiffres de ce tableau tiennent uniquement compte de la date de réception de la décision de renvoi et non de celle de l'arrêt de la Cour, et tiennent compte des questions préjudicielles posées dans les affaires actuellement pendantes devant la Cour.

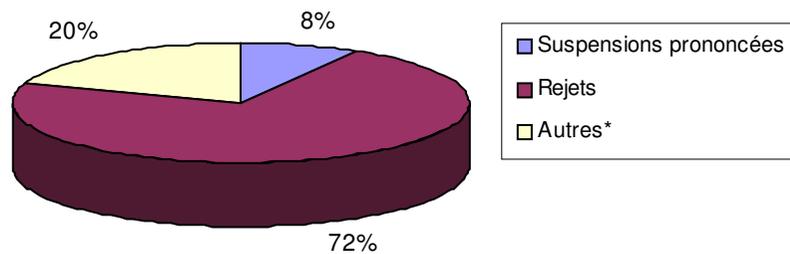


**TABLEAU IV**

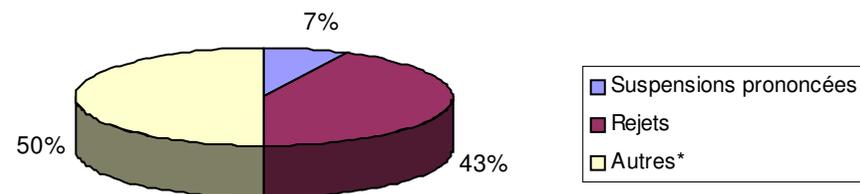
Demandes de suspension	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<i>Suspensions prononcées</i>	1	-	-	-	1	-	-	2	1	-	-	1	1	1	1	-	-	1	1	11
<i>Rejets</i>	1	-	2	1	3	11	8	8	6	8	4	6	6	5	5	7	2	5	6	94
<i>Autres*</i>	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2	1	1	2	3	3	3	-	2	7	26
<b>Total</b>	2	0	2	1	4	12	8	11	7	10	5	8	9	9	9	10	2	8	14	131

\* Incompétence (manifeste), irrecevabilité (manifeste), non-fondement manifeste, désistement, demande déclarée sans objet

**Répartition des dispositifs des arrêts rendus sur demande de suspension (1985 - 2003)**



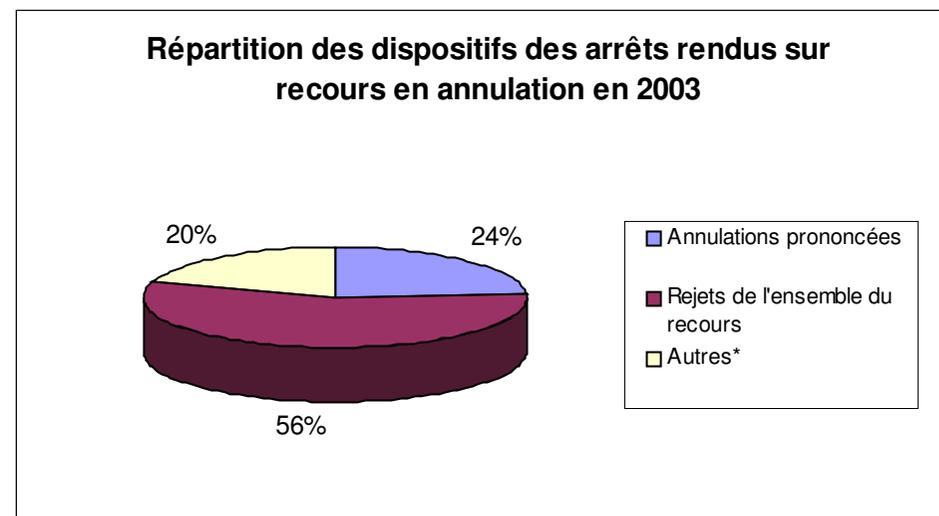
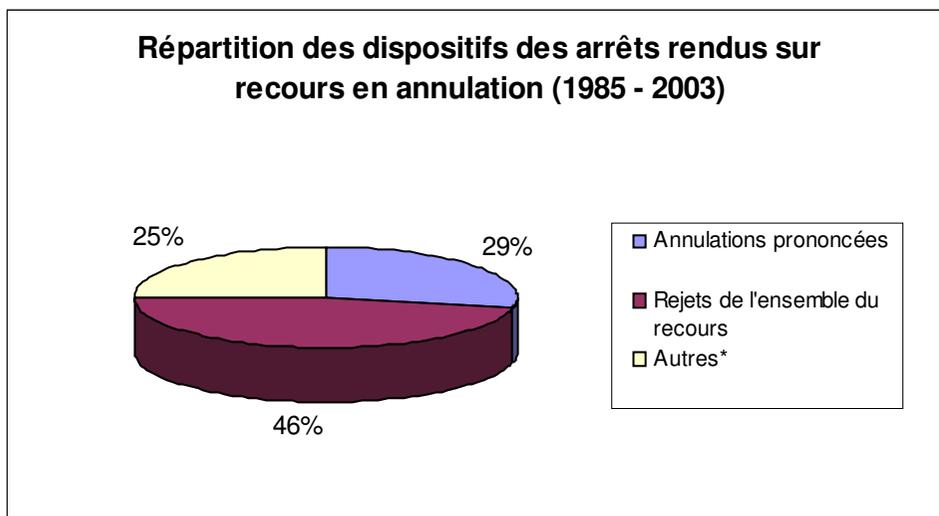
**Répartition des dispositifs des arrêts rendus sur demande de suspension en 2003**



**TABEAU V**

<b>Recours en annulation</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Total</b>
<i>Annulations prononcées</i>	2	6	5	11	4	4	5	13	9	12	8	17	9	18	9	16	11	5	12	176
<i>Maintien des effets des dispositions annulées</i>	-	-	2	3	2	1	1	4	3	1	-	2	2	2	1	2	2	1	3	32
<i>Rejets de l'ensemble du recours</i>	-	4	1	1	-	4	12	22	25	18	28	16	10	25	32	29	20	12	28	287
<i>Autres*</i>	-	-	-	1	9	16	3	15	8	16	10	10	9	10	10	9	11	7	10	154
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>20</b>	<b>50</b>	<b>42</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>43</b>	<b>28</b>	<b>53</b>	<b>51</b>	<b>54</b>	<b>42</b>	<b>24</b>	<b>50</b>	<b>617</b>

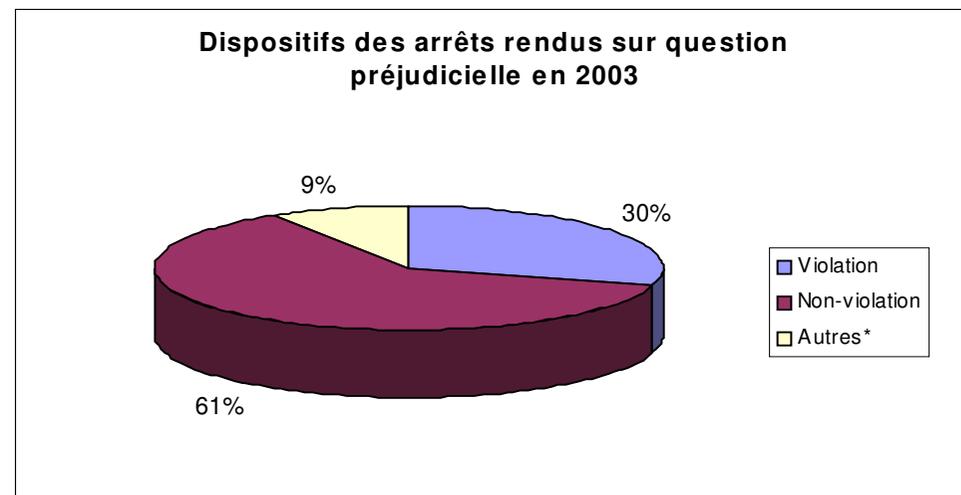
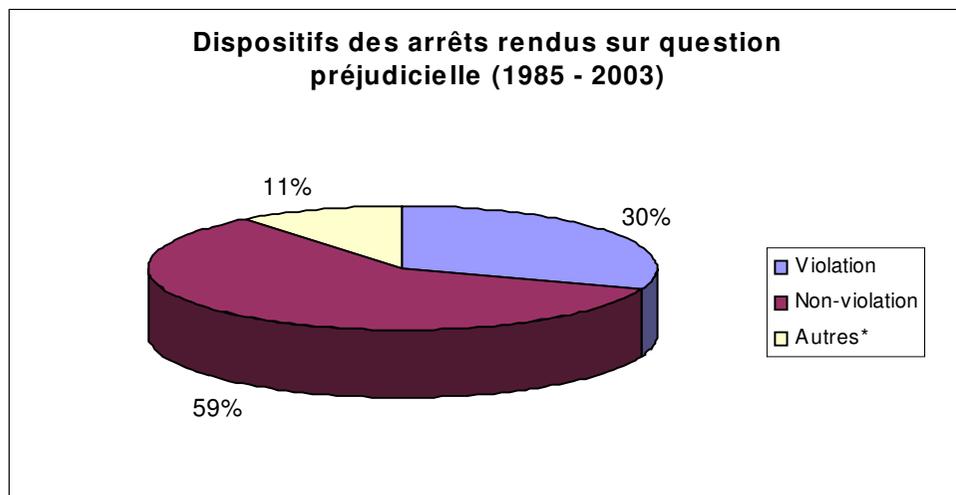
\*Incompétence (manifeste), irrecevabilité (manifeste), non-fondement manifeste, désistement, recours déclaré sans objet.



**TABLEAU VI**

Questions préjudicielles	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<i>Violation</i>	-	-	3	5	1	3	3	6	11	11	10	11	24	28	29	28	31	38	34	276
<i>Non-violation</i>	-	11	2	8	6	3	11	13	24	17	22	17	20	38	46	39	78	108	70	533
<i>Autres*</i>	-	2	-	1	1	1	-	3	7	4	5	3	2	12	7	13	11	14	10	96
<b>Total</b>	0	13	5	14	8	7	14	22	42	32	37	31	46	78	82	80	120	160	114	905

\* Incompétence (manifeste), désistement devant le juge *a quo*, radiation du rôle, question (manifestement) sans objet, irrecevabilité (manifeste) de la question, question n'appelant pas de réponse, renvoi de la cause au juge *a quo*.



**TABLEAU VII**

Procédures préliminaires - Dispositifs	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<i>Incompétence manifeste</i> (art. 71 - Loi sp. 6 janv. 1989)	8	9	-	1	6	7	4	6	2	6	3	2	2	6	4	66
<i>Irrecevabilité manifeste</i> (art. 71 - Loi sp. 6 janv. 1989)	2	3	1	3	3	3	3	2	6	1	3	6	2	3	11	52
<i>Non-fondement manifeste</i> (art. 72 - Loi sp. 6 janv. 1989)	-	-	1	-	-	3	1	1	-	-	-	-	-	-	1	7
<i>Arrêts de réponse immédiate</i> (art. 72 - Loi sp. 6 janv. 1989)	-	-	1	2	1	3	4	2	3	11	7	7	14	22	15	92
<i>Autres (désistement)</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	1	4
<b>Total</b>	10	12	3	6	10	16	12	11	11	19	14	15	19	31	32	221

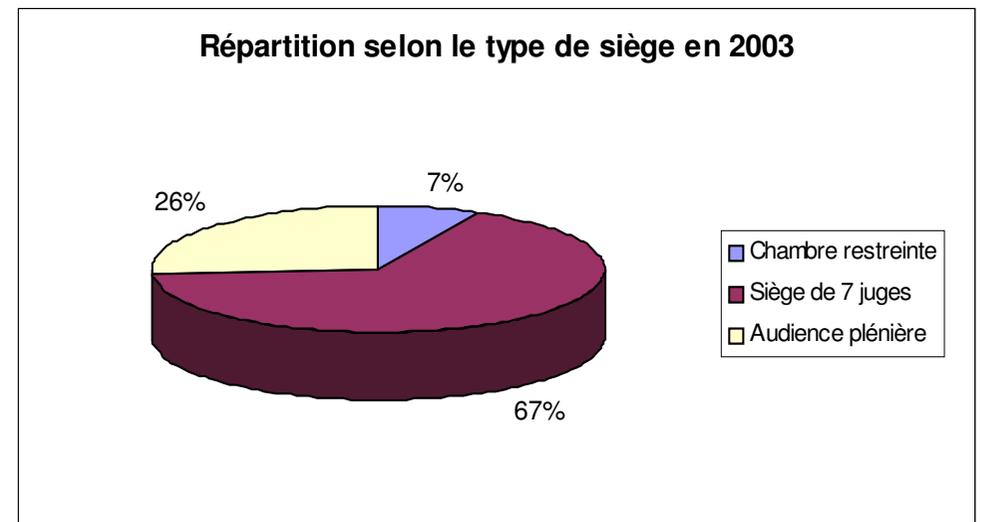
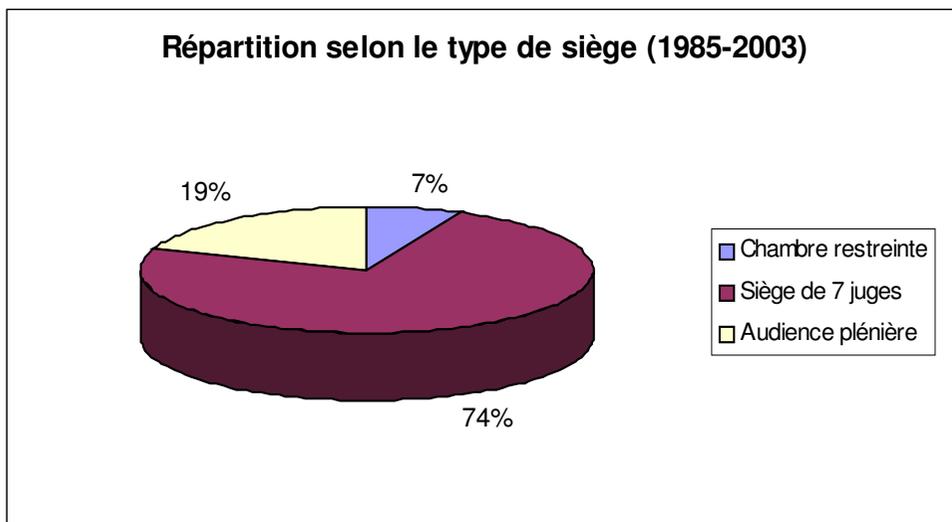
Remarque : Certains arrêts rendus après procédure préliminaire, présentent un dispositif mixte, c'est-à-dire d'incompétence manifeste et d'irrecevabilité manifeste (voir arrêts n°s 12/90, 16/90, 22/96, 53/96, 137/2002, 21/2003 et 44/2003), ce qui explique la différence entre les totaux de ce tableau et ceux de la ligne *Procédure préliminaire* du tableau I.

**TABLEAU VIII**

Composition du siège	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<i>Chambre restreinte</i>	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	10	10	1	4	9	10	7	6	8	8	7	8	5	8	13	114
<i>Siège de 7 juges</i>	4	19	4	18	8	20	32	65	70	64	64	56	59	119	117	112	130	136	118	1215
<i>Audience plénière</i>	3	4	10	11	7	12	8	12	10	16	17	20	17	13	17	21	28	47	46	319

s.o. = sans objet

Remarque : La procédure préliminaire et la possibilité pour la Cour de rendre des arrêts en chambre restreinte ont été prévues par la loi spéciale du 6 janvier 1989.



**TABEAU IX**

Type de contentieux en cause	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
<i>Répartition des compétences</i>	10	6	8	21	12	13	26	18	13	19	21	22	21	17	22	249
<i>Égalité et non-discrimination</i> (art. 10 et/ou 11 Constitution)	1	10	27	39	59	48	56	47	54	99	106	121	145	180	159	1151
<i>Enseignement</i> (art. 24 Constitution)	-	1	3	7	6	6	5	13	3	13	6	7	5	6	5	86

Remarques : - Pour la période antérieure à 1989, cet aperçu n'a pas d'objet car la Cour n'assurait alors, que le contrôle de la répartition des compétences.  
 - Un grand nombre d'arrêts relève d'un contentieux mixte associant deux voire trois sphères de compétence de la Cour.

