

COUR CONSTITUTIONNELLE  
RAPPORT 2007



# **COUR CONSTITUTIONNELLE**

## **RAPPORT 2007**

commission de la rédaction :

Paul MARTENS

Erik DERYCKE

Michel PARISSE

Roger MOERENHOUT

Vanden Broele  
Bruges

Cour Constitutionnelle - Rapport 2007  
D/2007/0783/70  
ISBN 978 908584 567 5

## TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS</b>	7
<b>I. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR</b>	9
1. Suspension : Procédure simplifiée (arrêt n° 104/2007)	9
<b>II. DROIT CONSTITUTIONNEL : QUESTIONS DIVERSES</b>	13
2. La suppression du Moniteur belge « papier » : la loi de réparation (arrêt n° 10/2007)	13
3. Expropriation et mesure équivalente : le droit d'acquisition du locataire d'un logement social (arrêt n° 33/2007)	16
4. Le statut constitutionnel de la police (arrêt n° 12/2007)	19
<b>III. DROIT ELECTORAL</b>	23
5. Les élections provinciales en Région flamande (arrêt n° 149/2007)	23
<b>IV. DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF</b>	27
6. Marché public et secret des affaires (arrêt n° 118/2007)	27
7. Emploi des langues dans les services de police (arrêts n°s 17/2007 et 146/2007)	29
8. Le régime des agréments et autorisations en matière d'armes (arrêt n° 154/2007)	32
9. La motion de méfiance constructive (arrêt n° 156/2007)	39
<b>V. DROIT FISCAL</b>	43
10. Ecotaxes : Cotisation d'emballage (arrêt n° 9/2007)	43
11. La régularisation en matière fiscale (arrêt n° 68/2007)	44

<b>VI. DROIT PENAL</b> .....	49
12. Déchéance et réintégration dans le droit de conduire (arrêts n <sup>os</sup> 57/2007 et 60/2007) .....	49
13. La répression du harcèlement et les personnes morales (arrêt n° 75/2007) .....	52
14. La peine de travail (arrêts n <sup>os</sup> 4/2007 et 147/2007) .....	53
<b>VII. PROCEDURE PENALE</b> .....	57
15. Le principe général de droit <i>Non bis in idem</i> (arrêt n° 67/2007) .....	57
16. Les méthodes particulières de recherche et d'enquête (arrêt n° 105/2007) .....	59
17. Le mandat d'arrêt européen (arrêt n° 128/2007) .....	69
<b>VIII. DROIT DES SANCTIONS</b> .....	75
18. Douanes et accises : le principe de proportionnalité (arrêt n° 81/2007) .....	75
19. Les majorations et amendes en matière de sécurité sociale (arrêts n <sup>os</sup> 86/2007 et 157/2007) .....	79
<b>IX. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	87
20. Le droit d'action en matière de protection de l'environnement (arrêt n° 70/2007) .....	87
<b>X. DROIT DE L'ENSEIGNEMENT</b> .....	89
21. La liberté de l'enseignement : limites admissibles et sanction disproportionnée (arrêt n° 132/2007) .....	89
22. Le principe de <i>standstill</i> et la perception de « droits complémentaires » (arrêt n° 28/2007) .....	92
<b>XI. DROIT DE LA SECURITE SOCIALE</b> .....	97
23. Maladies professionnelles : point de départ du droit aux allocations (arrêt n° 25/2007) .....	97

24. Les allocations familiales pour enfants atteints d'un handicap (arrêt n° 66/2007) .....	99
25. La récupération d'allocations sociales indûment payées (arrêts n <sup>os</sup> 82/2007 et 101/2007) .....	102
26. Accidents sur le chemin du travail : la notion de trajet normal (arrêt n° 152/2007) .....	105
27. Les allocations aux personnes handicapées de nationalité étrangère (arrêt n° 153/2007) .....	108
<b>XII. DROIT CIVIL</b> .....	111
28. La prescription des dettes relatives à des fournitures de téléphonie mobile (arrêt n° 13/2007) .....	111
<b>XIII. DROIT PROCESSUEL</b> .....	113
29. Le point de départ des délais de procédure (arrêts n <sup>os</sup> 123/2007 et 162/2007) .....	113
<b>XIV. DROIT DES RESPONSABILITES</b> .....	115
30. Responsabilité professionnelle des architectes et assurance (arrêt n° 100/2007) .....	115
31. Recours de l'employeur contre l'auteur d'un accident (arrêt n° 135/2007) .....	117
<b>XV. DROIT COMMERCIAL</b> .....	121
32. L'excusabilité du failli : le sort de l'ex-conjoint qui s'est porté caution (arrêt n° 37/2007) .....	121
33. Concordat judiciaire et liquidation : le sort des dettes contractées pendant la période du sursis (arrêt n° 61/2007) .....	123
<b>XVI. DROIT DES ASSURANCES</b> .....	127
34. Assurances et calamités naturelles (arrêt n° 39/2007) ..	127
<b>STATISTIQUES DES ACTIVITES DE LA COUR EN 2007</b> ..	129



## AVANT-PROPOS

La Cour constitutionnelle a succédé à la « Cour d'arbitrage », créée en 1980 lors de la transformation progressive de la Belgique en un Etat fédéral. La première dénomination lui avait été attribuée par le Constituant en raison de sa mission origininaire d'arbitre entre les divers législateurs, celui de l'Etat fédéral et ceux des communautés et des régions. Sa mission était alors limitée au contrôle de la conformité des lois, décrets et ordonnances aux règles répartitrices de compétence inscrites dans la Constitution et dans les lois de réformes institutionnelles.

La dénomination « Cour constitutionnelle » qui est désormais la sienne est davantage conforme à ses compétences, qui ont été étendues au contrôle des lois, décrets et ordonnances au regard du titre II de la Constitution (articles 8 à 32 relatifs aux droits et libertés des Belges) ainsi que des articles 170 et 172 (légalité et égalité des impôts) et 191 (protection des étrangers).

En publiant ce nouveau rapport annuel, la Cour poursuit cette fois encore le double objectif qu'elle s'était précédemment fixé : d'une part, fournir un complément d'information concernant la jurisprudence de l'année 2007, dans un souci de transparence et de justification de son activité, et, d'autre part, maintenir un questionnement qui l'oblige elle-même aussi à la réflexion.

Nous tenons à remercier tous ceux qui, sous quelque forme que ce soit, ont contribué à la réalisation de ce rapport et invitons chacun à nous faire part d'éventuelles observations.

Marc BOSSUYT et Michel MELCHIOR  
Présidents de la Cour constitutionnelle



## I. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR<sup>1</sup>

### ■ 1. *Suspension : Procédure simplifiée (arrêt n° 104/2007)*

L'article 16ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 5ter de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises prévoient tous deux que la suspension d'une norme ou d'un acte peut être ordonnée par la Cour (ou, selon le cas, le Conseil d'Etat) si des moyens sérieux sont susceptibles de justifier l'annulation de la norme ou de l'acte pris sur la base, respectivement, de l'article 16bis et de l'article 5bis des lois précitées.

L'article 16bis de loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les décrets, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice aux garanties, existant au moment de son entrée en vigueur, dont bénéficient les francophones dans les communes périphériques et les communes à facilités (articles 7 et 8 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative).

L'article 5bis de loi spéciale du 12 janvier 1989 prévoit quant à lui que les ordonnances, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice au caractère bilingue et aux garanties dont bénéficient les personnes d'appartenance linguistique française et néerlandaise dans les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, existant au moment de l'entrée en vigueur de cette disposition.

Les articles 16ter et 5ter précités dérogent à l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, en ce qu'ils autorisent la suspension à condition que des moyens sérieux soient invoqués, mais sans qu'il faille fournir la preuve d'un préjudice grave difficilement réparable.

La Cour s'était déjà prononcée à deux reprises en la matière. Dans l'arrêt n° 35/2004, en réponse à une question posée par le Conseil d'Etat, elle a décidé que l'article 5ter de la loi spéciale du 12 janvier

<sup>1</sup> Voir aussi, concernant la suspension, les arrêts n° 146/2007 (ci-après n° 7) et 132/2007 (ci-après n° 21)

1989 relative aux institutions bruxelloises ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans le chef des autorités publiques.

Dans son arrêt *n° 17/2007*, la Cour, saisie sur la base des dispositions spéciales précitées, a refusé de suspendre deux dispositions d'une loi du 20 juillet 2006, modificatives des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative. Elle a fait application, non des articles *16ter* et *5ter* précités, mais de l'article 20 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, au motif qu'il découle du texte de ces dispositions spéciales et de leur justification que la procédure de suspension simplifiée ne peut être appliquée aux demandes de suspension de lois fédérales.

La Cour est à nouveau saisie sur la base de l'article *16ter* de la loi spéciale du 8 août 1980, à l'occasion d'une demande de suspension introduite par le Gouvernement de la Communauté française contre les articles 6, 7, 8, 10, 14 et 16 du décret flamand du 15 décembre 2006 portant modification du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, connu sous le nom de « Wooncode ». Limitant son examen au caractère sérieux du seul moyen qui alléguait la violation, par les dispositions décrétales attaquées, de l'article *16bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour rejette la demande de suspension par son arrêt *n° 104/2007*.

Il est reproché aux dispositions attaquées de violer l'article *16bis* précité, combiné ou non avec l'article 30 de la Constitution, en ce que, pour pouvoir entrer en ligne de compte pour un logement social situé dans les communes périphériques et les communes de la frontière linguistique, les candidats locataires et les locataires sont obligés de démontrer qu'ils sont disposés à apprendre le néerlandais.

Les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative sont applicables aux bailleurs d'habitations sociales de location qui sont des « services » au sens de l'article 1er de ces lois. En imposant aux locataires et aux candidats locataires l'obligation de démontrer qu'ils sont disposés à apprendre le néerlandais, le législateur décretal ne règle pas l'emploi des langues, de sorte qu'en raison de son objet, le décret attaqué ne pourrait pas,

en principe, porter atteinte aux facilités linguistiques accordées aux particuliers par les lois sur l'emploi des langues en matière administrative. La Cour examine néanmoins si le décret, en imposant cette obligation, porte atteinte aux garanties dont bénéficient les francophones dans les communes périphériques et les communes à facilités.

L'article 92, § 3, 7°, l'article 93, § 1er, alinéa 2, 3°, et l'article 95, § 1er, 3°, disposent explicitement que l'obligation pour le locataire ou le candidat locataire d'une habitation sociale de prouver qu'il a la volonté d'apprendre le néerlandais est imposée « sans porter préjudice aux facilités linguistiques ». Les bailleurs d'habitations sociales de location doivent donc, pour ce qui concerne les communes périphériques et les communes à facilités, se conformer aux lois coordonnées aussi bien, d'une part, dans leurs rapports oraux et écrits avec les locataires ou candidats locataires qui souhaitent se prévaloir des facilités linguistiques qui leur sont accordées que, d'autre part, en ce qui concerne les avis, communications et formulaires destinés au public ainsi que les autres documents qu'ils utilisent le cas échéant; la Cour détaille les conséquences de l'applicabilité, à la matière réglée par les dispositions attaquées, des facilités linguistiques. Les dispositions attaquées ne portent donc pas atteinte aux garanties dont bénéficient les francophones, en vertu de ces lois, dans les communes périphériques et les communes à facilités.

Par ailleurs, les dispositions en cause, en imposant au locataire ou au candidat locataire d'une habitation sociale située dans une de ces communes de démontrer qu'il a la volonté d'apprendre le néerlandais, ne l'obligent nullement à utiliser cette langue, ni dans ses rapports avec les autres particuliers, ni dans ses rapports avec le bailleur de l'habitation sociale. Elles ne portent donc pas atteinte à la liberté d'emploi des langues, telle qu'elle est garantie par l'article 30 de la Constitution.

Le Gouvernement flamand avait précisé que les dispositions attaquées créent une obligation de moyen et non une obligation de résultat. A cet égard, les articles 92, § 3, 7°, 93, § 1er, alinéa 2, 3°, et 95, § 1er, 3°, disposent que le Gouvernement flamand arrête les modalités pour constater cette volonté d'apprendre le néerlandais.

Ces « modalités », qu'il appartiendra au juge compétent de contrôler, ne peuvent donc aboutir à créer pour les francophones des communes à facilités une obligation de résultat d'apprendre le néerlandais; elles ne peuvent impliquer l'obligation pour les francophones des communes à facilités de démontrer la connaissance de la langue néerlandaise, ni la faculté pour l'autorité de vérifier cette connaissance, comme condition mise à la location d'une habitation sociale.

La Cour conclut que le moyen tiré de la violation de l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, lu isolément ou combiné avec l'article 30 de la Constitution, ne peut être considéré comme sérieux au sens de l'article 16*ter* de la même loi spéciale. Elle rejette dès lors la demande de suspension.

## II. DROIT CONSTITUTIONNEL : QUESTIONS DIVERSES

### 2. La suppression du *Moniteur belge* « papier » : la loi de réparation (arrêt n° 10/2007)

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004, la Cour était saisie d'un recours en annulation des articles 474 à 476 et 478 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, lesquels réglaient, avec trois autres dispositions de la même loi, la publication électronique du *Moniteur belge*. Ces dispositions visaient, d'une part, à supprimer l'édition imprimée sur papier, hormis trois exemplaires déposés ou conservés à la Bibliothèque royale de Belgique, au ministère de la Justice, ainsi qu'à la Direction du *Moniteur belge*, et, d'autre part, à remplacer l'édition imprimée sur papier par une mise à la disposition du public par l'intermédiaire du site Internet de la Direction du *Moniteur belge*.

Par cet arrêt, la Cour avait annulé les articles 474 et 475, considérant que, bien que le remplacement de l'édition imprimée sur papier du *Moniteur belge* par une version électronique fût en rapport avec l'objectif poursuivi par le législateur et s'inscrivît dans l'évolution de la société, faute d'être accompagnée de mesures suffisantes qui garantissent un égal accès aux textes officiels, cette mesure avait des effets disproportionnés au détriment de certaines catégories de personnes et n'était dès lors pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.<sup>1</sup>

La question est à nouveau soumise à la Cour, à l'occasion d'une demande d'annulation des articles 4 à 8 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses.

Ces dispositions entendent, selon l'exposé des motifs, donner suite à l'arrêt n° 106/2004. En substance, la publication au *Moniteur belge* se fait désormais en quatre exemplaires imprimés sur papier; un exemplaire est déposé à la Bibliothèque royale de Belgique, un exemplaire est conservé auprès du Ministre de la Justice, un

<sup>1</sup> Voir rapport 2004, pp. 34 à 37.

exemplaire est transmis aux Archives générales du Royaume et un exemplaire est disponible pour consultation, à la Direction du *Moniteur belge*; l'exemplaire conservé auprès du Ministre de la Justice vaut comme texte authentique en cas de contestation (art. 4).

L'article 5 prévoit que toute autre mise à disposition du public est réalisée par l'intermédiaire du site Internet de la Direction du *Moniteur belge*; les publications mises à disposition sur ce site doivent être les reproductions exactes, dans un format électronique, des exemplaires sur papier.

Selon les articles 6 et 7, tout citoyen peut obtenir à prix coûtant auprès des services du *Moniteur belge*, par le biais d'un service d'aide téléphonique gratuit, une copie des actes et documents publiés au *Moniteur belge*; il est prévu que d'autres mesures d'accompagnement, prises par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, assureront la diffusion et l'accès les plus larges possible aux informations contenues dans le *Moniteur belge*.

Il est reproché à ces dispositions de créer une discrimination entre citoyens riches et initiés, d'une part, et citoyens moins riches et moins initiés, d'autre part, en rendant la consultation du *Moniteur belge* moins aisée et plus coûteuse, puisqu'il faudrait disposer d'un matériel informatique et d'une imprimante performants pour permettre cette consultation. Elles créeraient également une rupture d'égalité entre fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, dont certains auraient accès à une connexion Internet et d'autres pas. Enfin, il serait porté atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination quant à l'accès à l'information lui-même, dans la mesure où le site du *Moniteur belge* présente le sommaire du jour et requiert de l'utilisateur qu'il « clique » sur chaque texte pour en prendre connaissance.

La loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires et plusieurs lois de réformes institutionnelles imposent l'obligation de publier au *Moniteur belge* les textes législatifs et réglementaires du pouvoir fédéral et des entités fédérées. Les actes législatifs, ainsi que les actes administratifs qui intéressent « la généralité des citoyens », sont

obligatoires à compter du dixième jour qui suit cette publication, sauf s'ils fixent un autre délai.

L'effet attaché à la publication suppose que le mode de publication pour lequel opte le législateur garantisse l'accessibilité des textes officiels sans discrimination, afin que l'ensemble des destinataires de ces textes soient en mesure de connaître les obligations qu'ils leur imposent et les droits qu'ils leur reconnaissent. La Cour vérifie dès lors si les dispositions attaquées garantissent l'accessibilité des textes officiels à leurs destinataires sans discrimination et en particulier si le législateur a pris les mesures d'accompagnement nécessaires à l'objectif qu'il poursuivait.

L'article 6, qui dispose que les services du *Moniteur belge*, par le biais d'un service d'aide téléphonique gratuit, doivent à prix coûtant procurer à tout citoyen, à sa demande, une copie des actes et documents publiés au *Moniteur belge*, prévoit également qu'ils doivent assister les citoyens dans la recherche de documents. Eu égard à l'ajout de cette deuxième mission, la tâche du service d'aide téléphonique gratuit, fourni par les services du *Moniteur belge*, ne se limite pas à fournir une copie d'un document ou acte identifié par le citoyen : ce même service doit également aider activement le citoyen à trouver l'acte ou le document qu'il recherche. Par conséquent, ce service d'aide permet que des personnes qui ne disposent pas d'outils informatiques et qui ne peuvent pas elles-mêmes consulter le *Moniteur belge* reçoivent un texte sans devoir elles-mêmes identifier l'exemplaire où il est publié, de sorte qu'il est mis fin à la différence de traitement qu'avait condamnée la Cour dans son arrêt n° 106/2004.

Quant aux mesures qui sont de nature, selon les termes de l'article 7, à « assurer la diffusion et l'accès les plus larges possible aux informations contenues dans le *Moniteur belge* », il ressort des travaux préparatoires qu'étaient visées des mesures autres que celles visées à l'article 6, permettant « d'offrir gratuitement aux citoyens, ou à un coût le plus bas possible, un accès le plus large possible aux informations contenues dans le *Moniteur belge*, en veillant à une couverture optimale du territoire ». A notamment été évoquée la mise à disposition des sommaires du *Moniteur belge* dans des lieux accessibles au public ou sur demande, grâce auxquels le

citoyen pourrait alors, au choix, consulter le site Internet du *Moniteur belge* ou s'adresser directement à lui pour obtenir un exemplaire du document recherché.

Constatant que les mesures qui font l'objet des articles 6 et 7 de la loi du 20 juillet 2005 sont de nature à éviter que les citoyens soient victimes d'une discrimination dans l'accès aux textes officiels publiés au *Moniteur belge*, la Cour rejette le recours.

### **3. Expropriation et mesure équivalente : le droit d'acquisition du locataire d'un logement social (arrêt n° 33/2007)**

L'article 21 du décret flamand du 20 décembre 2002 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2003 avait inséré, à l'article 45, § 4, alinéa 3, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, une phrase selon laquelle le locataire occupant a le droit d'acquérir l'habitation louée « suivant des conditions à fixer par le Gouvernement flamand ».

Trois sociétés de logement social avaient attaqué cette disposition que la Cour a annulée par son arrêt n° 115/2004.

Après avoir constaté que ce transfert obligé de propriété était une mesure qui relève du champ d'application de l'article 16 de la Constitution et après avoir rappelé que cette disposition réserve au pouvoir législatif la compétence d'établir les cas et modalités d'expropriation, la Cour avait jugé qu'en habilitant le Gouvernement flamand à déterminer les conditions d'acquisition de l'habitation louée, le législateur décrétoal avait méconnu ce principe de légalité.

Par un décret du 15 juillet 2005, le législateur décrétoal flamand a inséré dans le Code flamand du logement un article 45*bis*, remplacé par une disposition analogue par le décret du 24 mars 2006, afin de répondre à l'arrêt n° 115/2004. L'article 45*bis* donne à nouveau au locataire le droit d'acquérir l'habitation qu'une société de logement social lui donne en location, mais il fixe à présent lui-même les conditions auxquelles ce droit est soumis.

Un recours en annulation est introduit contre cette disposition par trois sociétés de logement social et par une a.s.b.l. qui défend les intérêts communs des sociétés de logement social en Région flamande. Elles invoquent la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La Cour écarte tout d'abord les moyens en ce qu'ils sont pris de la violation de l'article 79, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, cette disposition ne concernant que l'expropriation proprement dite et n'étant pas applicable en l'espèce, l'expropriation n'émanant pas du Gouvernement flamand.

Les parties requérantes reprochent à l'article 45*bis* de porter atteinte à l'obligation d'une juste et préalable indemnité au sens de l'article 16 de la Constitution, cette obligation garantissant une indemnisation complète, alors que la disposition attaquée limite l'indemnité à la valeur vénale; en outre, le décret ne garantirait pas que l'indemnité soit versée préalablement au transfert de propriété.

L'article 16 de la Constitution offre une garantie générale contre les privations de propriété, quelle que soit la nature juridique de la personne qui est privée de sa propriété. Toutefois, lorsque, comme en l'espèce, cette personne présente des caractéristiques particulières, la Cour peut en tenir compte pour apprécier s'il est satisfait à l'obligation d'une juste et préalable indemnité.

Après avoir décrit les caractéristiques des sociétés de logement, tant en ce qui concerne leur finalité, leur agrément par la Société flamande du logement et la tutelle exercée par celle-ci, la participation que peuvent y prendre les pouvoirs publics, leur mission et leur financement, la Cour en conclut qu'elles doivent être considérées comme les « exécutants privilégiés » de la politique flamande du logement, ce qui est expressément confirmé à l'article 29 du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement.

Selon l'article 45*bis*, § 5, le prix de l'habitation sur laquelle le locataire peut exercer le droit d'achat est égal à la valeur vénale, telle qu'elle est estimée par un receveur de l'enregistrement et des

domaines ou par un commissaire du comité d'acquisition. Cette valeur vénale est « le prix que le candidat acheteur le plus offrant est disposé à payer si le bien [était] mis [en] vente aux conditions les plus favorables et après [une] bonne préparation ».

Une juste indemnité au sens de l'article 16 de la Constitution requiert en principe la réparation intégrale du préjudice subi. Une indemnité égale à la valeur vénale, qui est égale à la valeur de vente ou à la valeur du marché d'un immeuble, peut être considérée comme une juste indemnité.

Le fait que le législateur décrétole n'ait pas tenu compte, en l'espèce, d'autres frais et d'autres aspects est tout d'abord raisonnablement justifié par la circonstance que les sociétés de logement social, eu égard à leurs spécificités, se trouvent dans une autre situation par rapport à leurs logements qu'un propriétaire particulier, si bien que certains dommages, tels que les valeurs de convenance, les valeurs sentimentales, les frais de déménagement et autres, peuvent, en ce qui les concerne, être considérés comme non pertinents. Il faut ensuite tenir compte des dispositions de l'article 45*bis*, § 3, du Code flamand du logement, qui impose aux sociétés de logement social l'obligation d'investir le produit net de la vente d'un logement dans la préservation numérique de leur patrimoine, ce qui signifie que les sociétés ne doivent pas se contenter de garder des logements peu attrayants. Lorsque ce produit net ne suffit pas à la préservation numérique du patrimoine, la société de logement social reçoit, pour le solde, la priorité sur le programme d'investissement visé à l'article 38, § 1er, 1°, du Code flamand du logement : le législateur décrétole remédie dès lors d'une autre manière à la problématique de l'appauvrissement du patrimoine des sociétés de logement social.

Il ressort enfin de l'article 45*bis*, § 5, que le transfert de propriété n'a lieu qu'une fois que le locataire est disposé à payer, pour ce faire, un prix égal à la valeur vénale du logement, définie dans cette même disposition. Compte tenu du caractère propre de la vente forcée, ce mécanisme présente, pour le vendeur, des garanties analogues à celles de la préalable indemnité en matière d'expropriation.

Les parties requérantes soutenaient également que la disposition attaquée violait l'article 16, combiné ou non avec les articles 10 et 11,

de la Constitution et avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que la mesure qu'elle instaure ne serait pas nécessaire ni efficace pour réaliser le but poursuivi, portant atteinte de manière disproportionnée aux droits des sociétés de logement.

La Cour rappelle que la politique du logement occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes et qu'elle doit, compte tenu de l'obligation faite par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, aux législateurs régionaux de garantir le droit à un logement décent, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si elle est manifestement déraisonnable. Après avoir analysé les conditions auxquelles est subordonné le droit d'achat du locataire, rappelé les obligations qui pèsent sur les sociétés de logement quant au produit des ventes et souligné que, en ce qu'elles sont un instrument de la politique du logement de la Région flamande, ces sociétés de logement doivent supporter les effets également financiers des options politiques du législateur décentral en la matière, la Cour conclut que la disposition attaquée ne porte pas d'atteinte disproportionnée au droit de propriété des requérantes.

Sont également rejetés les moyens qui critiquaient le défaut d'accès au juge, puisque, conformément au droit commun, les cours et tribunaux peuvent vérifier s'il est satisfait aux conditions fixées par le décret et si la valeur vénale a été fixée conformément à celui-ci, de même que le moyen qui soutenait qu'il était discriminatoire de ne pas prendre une mesure identique à l'égard d'autres organismes de logement, la Cour soulignant que les sociétés de logement social sont différentes de ces organismes sur le plan du statut, des missions, de l'agrément, du financement et du contrôle.

#### ■ 4. *Le statut constitutionnel de la police (arrêt n° 12/2007)*

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

locale et la police fédérale sont l'une et l'autre composées d'un cadre opérationnel, comprenant des fonctionnaires de police, et d'un cadre administratif et logistique, comprenant des membres du personnel qui ne sont pas revêtus de la qualité d'agent de police administrative ou judiciaire (articles 116 à 118).

Le statut est le même pour tous les fonctionnaires de police, qu'ils appartiennent à la police fédérale ou à la police locale; la même règle vaut, par catégorie, pour les agents auxiliaires de police et pour le personnel du cadre administratif et logistique.

La loi a prévu le transfert des membres de la police communale et d'agents qui leur sont assimilés à la police locale, et celui des membres de la gendarmerie et de la police judiciaire et d'agents qui leur sont assimilés à la police fédérale.

La loi du 13 mai 1999, dans le prolongement de la loi précitée, a instauré un régime disciplinaire commun à la police fédérale et à la police locale, tant pour le personnel statutaire du cadre opérationnel que pour celui du cadre administratif et logistique et de l'inspection générale.

L'arrêté royal du 30 mars 2001 (« PJPol ») a réglé le statut du personnel du service de police intégré. Par l'arrêt n° 102/2003 du 22 juillet 2003, la Cour avait annulé plusieurs dispositions de la partie XII de cet arrêté, confirmée par l'article 131 de la loi-programme du 30 décembre 2001.

Est attaquée devant la Cour une loi du 3 juillet 2005 « portant modification de certains aspects du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police ». Cette loi tend essentiellement à remédier aux discriminations constatées par l'arrêt n° 102/2003. Par ailleurs, elle contient un certain nombre d'adaptations statutaires ponctuelles, qui n'ont aucun lien avec cet arrêt.

Avant d'examiner les moyens, la Cour précise les éléments et limites à prendre en considération pour apprécier la constitutionnalité

d'une réglementation aussi vaste et aussi complexe que celle qu'a élaborée le législateur, depuis 1998, pour réorganiser les forces de police.

L'adoption de règles visant l'intégration dans une police unique de membres du personnel issus de trois corps de police, soumis chacun à un statut différent en raison des missions spécifiques dont ils avaient la charge, implique que soit laissée au législateur une marge d'appréciation suffisante pour permettre à une réforme d'une telle ampleur d'aboutir.

Il en va de même lorsque, comme dans l'espèce qui lui est soumise, le législateur légifère à nouveau en la matière et ce, dans une large mesure, pour donner exécution à un arrêt de la Cour.

S'il n'appartient pas à la Cour de substituer son appréciation à celle du législateur, elle est, en revanche, habilitée à vérifier si le législateur a pris des mesures qui sont raisonnablement justifiées par rapport aux objectifs qu'il poursuit.

Il convient de tenir compte de ce qu'en l'espèce, il s'agit d'une matière particulièrement complexe, dans laquelle une règle relative à certains aspects de cette matière et qui peut être ressentie comme discriminatoire par certaines catégories de membres du personnel, fait partie d'une réglementation globale visant à incorporer trois corps de police ayant chacun ses caractéristiques propres. Bien que certaines parties d'une telle réglementation, prises isolément, puissent être relativement moins favorables pour certaines catégories de membres du personnel, elles n'en sont pas pour autant nécessairement dénuées de justification raisonnable si on examine la réglementation dans son ensemble. La Cour doit tenir compte de ce qu'une annulation de certaines parties d'une telle réglementation pourrait en rompre l'équilibre global.

Cette méthode amènera la Cour à rejeter les moyens développés par les parties requérantes.



### III. DROIT ELECTORAL

#### 5. *Les élections provinciales en Région flamande* (arrêt n° 149/2007)

L'article 2 du décret de la Région flamande du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005 s'inscrit dans le cadre de la réglementation des élections provinciales et règle notamment la répartition du territoire des provinces en circonscriptions électorales; l'annexe à laquelle se réfère cette disposition contient la liste des circonscriptions électorales et en fixe l'étendue.

L'association de fait « Groen ! » et plusieurs requérants individuels demandent l'annulation de cet article 2 et de son annexe.

Dès lors que les élections des conseils provinciaux organisées en Région flamande ne concernent pas le « choix du corps législatif », l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable; par voie de conséquence, il en va de même de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors qu'il ne peut être invoqué qu'en combinaison avec un droit ou une liberté figurant dans la Convention. Par conséquent, la Cour limite son contrôle aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A la différence de ce qui est le cas pour les élections de la Chambre des représentants et du Sénat (articles 62, alinéa 2, et 68, § 1er, de la Constitution), la Constitution ne précise pas, pour les élections provinciales, qu'elles se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle. Le choix de ce système, qui implique que les mandats soient répartis entre les listes de candidats et les candidats proportionnellement au nombre de votes recueillis, découle cependant des articles 19 et 20 de la loi électorale provinciale du 19 octobre 1921. Le principe de l'application de la représentation proportionnelle pour les élections provinciales a du reste été confirmé par l'article 6, § 1er, VIII, 4°, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, aux termes duquel une

majorité des deux tiers est requise lorsque les régions souhaitent modifier la réglementation en la matière dans un sens moins proportionnel.

Il appartient en principe au législateur décrétaal d'apprécier s'il est souhaitable d'organiser les élections provinciales sur la base d'une seule ou de plusieurs circonscriptions électorales. Toutefois, lorsqu'il opte pour un système électoral basé sur de petites circonscriptions électorales, il doit prendre en considération le fait que le chiffre de la population d'une circonscription électorale détermine le seuil électoral naturel qui doit être atteint afin d'obtenir un siège; le seuil naturel est intrinsèquement lié au nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription électorale, ce qui dépend du chiffre de la population de cette circonscription électorale. La hauteur du seuil naturel est inversement proportionnelle au nombre de sièges à pourvoir, et donc aussi au chiffre de la population de la circonscription électorale.

Le législateur a jugé souhaitable de répartir le territoire des provinces en circonscriptions électorales afin de garantir aux régions socio-économiques existant dans ces provinces qu'elles aient des représentants provinciaux. En fixant les limites des circonscriptions électorales, le législateur est parti du principe que les cantons judiciaires, qui servaient auparavant de circonscriptions électorales, constituaient dans certains cas un obstacle à l'application du système de la représentation proportionnelle, et plus précisément les cantons où le nombre de représentants à élire était faible; c'est pourquoi il fut prévu que les circonscriptions électorales devaient satisfaire à certaines conditions minimales pour ce qui est du nombre d'habitants, afin d'aboutir de cette façon à un nombre suffisant de représentants à élire dans ces circonscriptions.

Par ailleurs, il fut considéré que les circonscriptions électorales ne pouvaient être trop étendues, étant donné que, dans certains cas, cela impliquerait que les représentants d'une circonscription électorale puissent obtenir la majorité absolue – ou une supériorité numérique considérée comme trop grande – au conseil provincial, raison pour laquelle il fut choisi de ne pas utiliser les arrondissements administratifs comme circonscriptions électorales, sauf en ce qui concerne l'« apparemment ».

Il peut également se déduire de l'historique du décret que le législateur, en vue de déterminer les districts électoraux, a voulu prendre en considération, d'une part, les réalités administratives, comme le territoire des communes et les subdivisions existantes du territoire en cantons judiciaires et en arrondissements administratifs, et, d'autre part, les réalités socio-économiques, plus précisément la circonstance que certaines régions de la province, pour des raisons socio-économiques, devaient être considérées comme des entités distinctes.

En reprenant dans la disposition attaquée la liste des districts électoraux figurant auparavant dans la législation fédérale, le législateur décrétoal s'est approprié les considérations ci-dessus.

Bien que le législateur décrétoal puisse choisir, afin de garantir la représentation des régions socio-économiques dans la province, d'organiser les élections provinciales sur la base de districts électoraux, il doit prendre en considération les différences quant au seuil électoral naturel qui en découlent; l'objectif consistant à garantir la représentation des régions socio-économiques dans la province ne peut justifier les différences quant au seuil électoral naturel qui découlent de la répartition en circonscriptions électorales que si ces différences demeurent dans des limites raisonnables.

L'annexe à la disposition attaquée donne lieu à des seuils électoraux naturels qui varient, en fonction du district électoral, d'environ 3 p.c. à plus de 16 p.c., ce qui n'est par ailleurs nullement réfuté par le Gouvernement flamand : la répartition en circonscriptions électorales attaquée implique dès lors, dans certaines circonstances, que le poids qui est attribué à un vote émis aux élections provinciales est fortement influencé par la circonscription électorale où ce vote est émis. Les chances pour un candidat d'être élu peuvent aussi fortement dépendre de la circonscription électorale où la candidature est posée. Bien que chaque répartition en circonscriptions électorales mène à des différences quant au seuil électoral naturel, les différences découlant de la disposition attaquée ne peuvent être considérées comme restant dans des limites raisonnables.

Bien qu'il puisse être admis qu'un district électoral où quatre mandats sont à répartir est compatible avec le système de la « représentation proportionnelle » utilisé aux élections provinciales, tel n'est pas le cas pour les districts où seuls deux ou trois mandats sont à répartir et où le seuil électoral naturel est, pour cette raison, déraisonnablement élevé.

En conséquence, la Cour annule le « tableau mentionné à l'article 6, § 1er, alinéa 3, du décret provincial du 9 décembre 2005 », annexé au décret par la disposition entreprise. Toutefois, pour des raisons de stabilité politique et de sécurité juridique, elle maintient les effets de la disposition annulée en ce qui concerne les élections provinciales qui ont précédé la publication de son arrêt.

## IV. DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

### ■ 6. *Marché public et secret des affaires (arrêt n° 118/2007)*

A l'occasion d'un recours dirigé contre l'attribution d'un marché public, le Conseil d'Etat va se trouver en présence d'une collision entre les règles du procès équitable et le respect du secret des affaires.

Les articles 21 et 23 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat obligent la partie défenderesse à transmettre dans un certain délai le dossier administratif. A défaut de respecter cette obligation, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins qu'ils ne soient manifestement inexacts. Si le dossier n'est pas en possession de la partie défenderesse, elle en avise la chambre saisie du recours, laquelle peut ordonner son dépôt sous astreinte.

Dans l'affaire soumise au Conseil d'Etat, la partie défenderesse – en l'espèce l'Etat belge – refuse de communiquer des plans, qui lui sont réclamés par l'auditeur-rapporteur, et la société adjudicataire, qui s'est portée partie intervenante, confirme ce refus en invoquant le respect du secret des affaires.

Une telle question pourra être résolue, à l'avenir, par l'article 80 de la loi du 15 juin 2006, qui est relative aux marchés publics, dont l'article 11, alinéa 2, dispose que tant l'instance saisie que le pouvoir adjudicataire doivent veiller au respect du caractère confidentiel de certains renseignements. Cette disposition n'est toutefois pas encore entrée en vigueur au moment où le Conseil d'Etat doit statuer.

Il décide donc de poser deux questions préjudicielles : l'une à la Cour de justice des Communautés européennes, en interprétation de directives européennes relatives aux marchés publics; l'autre à la Cour constitutionnelle à laquelle il demande si les articles 21 et 23 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sont compatibles avec l'article 22 de la Constitution, éventuellement combiné avec des dispositions conventionnelles, qui garantissent toutes le droit au respect de la vie privée.

Dans la première partie de son arrêt, la Cour constate que le respect de la vie privée, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, peut concerner aussi les personnes morales et qu'il englobe la protection de leurs secrets d'affaires. Elle constate que les articles 21 et 23 précités peuvent entraîner une ingérence dans la vie privée de ces personnes, qui n'est admissible que si elle est dans un juste rapport de proportionnalité, même si cette ingérence peut aller plus loin lorsque sont en cause des activités professionnelles ou commerciales.

Mais dans une deuxième partie de son arrêt, la Cour constate que le respect du principe du contradictoire est consacré par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, applicable en l'espèce, qui implique le droit pour les parties à un procès de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée devant le juge et de les discuter.

Les exigences de l'article 6 de la Convention qui concernent le droit au procès équitable doivent donc être mises en balance avec son article 8 qui concerne le respect de la vie privée, et c'est au Conseil d'Etat qu'il appartiendra de le faire.

La Cour va donc répondre de manière alternative :

- Interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas à la partie adverse d'invoquer la confidentialité de certaines pièces contenues dans le dossier administratif afin d'empêcher leur communication aux parties et qu'ils ne permettent pas au Conseil d'Etat d'apprécier la confidentialité alléguée de ces pièces, les articles 21 et 23 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat violent l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- Interprétées en ce sens qu'elles permettent à la partie adverse d'invoquer la confidentialité de certaines pièces contenues dans le dossier administratif afin d'empêcher leur communication aux parties et qu'elles permettent au Conseil d'Etat d'apprécier la confidentialité alléguée de ces pièces, les mêmes dispositions ne violent pas l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec

l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

### **7. *Emploi des langues dans les services de police*** **(arrêts n<sup>os</sup> 17/2007 et 146/2007)**

L'article 69 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative (ci-après : la loi sur l'emploi des langues en matière administrative); tel qu'il a été remplacé par l'article 73 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses dispose :

« Jusqu'au 31 décembre 2007, les membres du personnel de la police fédérale et de la police locale qui exercent une fonction dans un service où une certaine connaissance d'une autre langue est exigée par les présentes lois coordonnées, conservent leur emploi même s'ils ne peuvent démontrer cette connaissance. Ils doivent satisfaire aux exigences de connaissance linguistique pour la date précitée. Les services dans lesquels les membres du personnel des services de police visés à l'alinéa 1er exercent une fonction, sont organisés de telle manière qu'il puisse être fait usage du français, du néerlandais ou de l'allemand dans les rapports avec le public, conformément aux présentes lois coordonnées ».

L'article 74 de la même loi fixe au 1er avril 2006 la date d'entrée en vigueur de cette modification.

Deux associations sans but lucratif et deux particuliers demandent l'annulation de ces dispositions. Deux de ces requérants ont également introduit une demande de suspension, que la Cour rejette par son arrêt n° 17/2007.

Dans cet arrêt, la Cour écarte tout d'abord l'application, comme fondement juridique, de l'article 16<sup>ter</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 5<sup>ter</sup> de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises au motif que, compte tenu du texte de ces dispositions comme de leur justification, la procédure de suspension simplifiée qu'elles

prévoient ne peut être appliquée aux demandes de suspension de lois fédérales. Dès lors, la Cour n'examine la demande de suspension qu'au regard de l'article 20 de la loi spéciale du 6 janvier 1989; deux particularités de son arrêt méritent l'attention.

D'une part, pour la troisième fois<sup>1</sup>, la Cour se penche sur le sérieux des moyens bien qu'elle constate que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas établi.

D'autre part, la Cour confirme une jurisprudence, inaugurée par son arrêt n° 116/2002<sup>2</sup>, selon laquelle elle dispose d'un certain pouvoir d'appréciation en matière de suspension : il découle de l'emploi du mot « peut » à l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que la Cour, même si elle juge qu'il est satisfait aux deux conditions de fond de l'article 20, 1°, de la même loi spéciale pour pouvoir procéder à la suspension, n'est pas tenue de suspendre; elle doit examiner s'il se justifie de procéder à la suspension des dispositions attaquées, en faisant la balance, d'une part des inconvénients qu'une application immédiate des dispositions attaquées causerait à la partie requérante et, d'autre part, des inconvénients qu'une suspension entraînerait pour l'intérêt général.

En l'espèce, la Cour prend en compte les effets d'une suspension de la mesure attaquée pour le fonctionnement des services de police dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et pour son incidence sur les citoyens de cette région.

En dépit des efforts entrepris à divers niveaux, fût-ce dans une mesure variable, afin d'encourager le bilinguisme des fonctionnaires de police fédéraux et locaux dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale au moyen de formations linguistiques et de primes linguistiques, l'objectif initialement fixé, visant à appliquer telle quelle au 1er avril 2006 la loi sur l'emploi des langues en matière administrative, n'est pas encore atteint : quelque 66 pour cent du personnel total et 70 pour cent du personnel opérationnel auraient satisfait entre-temps aux exigences linguistiques.

<sup>1</sup> Elle avait déjà procédé de la sorte dans ses arrêts n° 21/94 et 169/2006 : voir rapport 2006, pages 59-60.

<sup>2</sup> Voir rapport 2003, pages 50-51

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

La Cour examine le moyen selon lequel les articles 73 et 74 de la loi du 20 juillet 2006 auraient établi une distinction discriminatoire entre, d'une part, les personnes qui, sur la base de l'article 21, § 5, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, en ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ou sur la base de l'article 15, § 2, des mêmes lois, en ce qui concerne les communes de la frontière linguistique, ne peuvent être nommées ou promues à une fonction ou à un emploi dont le titulaire est en contact avec le public, que lorsque l'intéressé a fourni la preuve d'une connaissance suffisante ou élémentaire de la deuxième langue, et, d'autre part, les bénéficiaires de la réglementation transitoire contestée, qui sont dispensés jusqu'au 31 décembre 2007 de la preuve de la connaissance linguistique requise.

La Cour se réfère à son arrêt n<sup>o</sup> 42/2004, par lequel elle avait admis que le régime transitoire était justifié, mais avait toutefois considéré que la mesure « serait cependant disproportionnée si elle ne venait pas à échéance le 1er avril 2006, soit cinq ans à dater de son entrée en vigueur (article 9 de la loi du 12 juin 2002), date qui est du reste mentionnée explicitement aussi dans les travaux préparatoires [...] »; le dispositif de l'arrêt précisait que la Cour « rejette le recours sous réserve de ce qui est dit au B.6.3.2 ». Dans de telles

circonstances, le moyen pris de l'inconstitutionnalité d'une disposition maintenant pendant dix-huit mois supplémentaires le régime transitoire dont la Cour n'avait admis la constitutionnalité qu'à condition qu'il n'excédât pas cinq ans, doit être considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Dans son arrêt n° 146/2007, consacré aux demandes d'annulation, la Cour reprend, en l'étoffant, ce raisonnement et annule les articles 73 et 74 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses. Toutefois, afin de garantir la validité des actes qui ont été accomplis et de ne pas compromettre la sécurité publique et les services que doit rendre la police et afin d'éviter les effets potentiellement préjudiciables de l'annulation sur le statut des membres du personnel, elle maintient les effets des dispositions annulées jusqu'à la date de publication de son arrêt au *Moniteur belge*.

#### **8. Le régime des agréments et autorisations en matière d'armes (arrêt n° 154/2007)**

La loi du 8 juin 2006 « réglant des activités économiques et individuelles avec des armes » tend à transposer partiellement la directive 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 « relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes » et à permettre à la Belgique de participer à la lutte contre le trafic d'armes en assurant la traçabilité de toutes les armes et en sécurisant le marché des armes. Le législateur entendait également mieux encadrer et contrôler la profession d'armurier et réglementer le courtage en matière d'armes.

Plusieurs associations sans but lucratif et requérants individuels demandent l'annulation, selon le cas totale ou partielle, de cette loi. Des demandes de suspension avaient également été introduites devant la Cour, qu'elle a rejetées par ses arrêts n° 169<sup>1</sup> et 170/2006 du 8 novembre 2006.

<sup>1</sup> Voir le rapport 2006, pages 59 et suivantes.

Au terme d'un arrêt qui fait 126 pages, la Cour annule deux dispositions de la loi et rejette le recours pour le surplus sous trois réserves d'interprétation.

*En ce qui concerne le motif légitime pour le port et la détention d'une arme soumise à autorisation*

L'article 11, § 3, 6°, 7° et 9°, et § 4, de la loi attaquée énumère les motifs légitimes de détention et impose la preuve d'une aptitude à manier les armes, même lorsque la demande d'autorisation concerne une arme sans munitions : le demandeur d'une autorisation de détention d'une arme sans munitions serait dès lors discriminé par rapport au demandeur d'une autorisation de détention d'une arme avec munitions, pour lequel les conditions prévues à l'article 11 seraient pertinentes.

La Cour ne retiendra le grief qu'en ce qui concerne la condition formulée à l'article 11, § 3, 9°, qui énumère les motifs légitimes qui permettent à celui qui souhaite détenir une arme non chargée de remplir les conditions pour obtenir une autorisation de détention.

Il apparaît que les quatre motifs énumérés à l'article 11, § 3, 9°, a) à d), ne peuvent concerner qu'une demande d'autorisation d'une arme avec munitions; ces motifs sont justifiés par le fait que la détention d'une arme avec munitions n'est permise que s'il existe un motif en lien direct avec la fonction principale de l'arme qui est de tirer un projectile. Celui qui sollicite une autorisation de détention d'une arme à l'exclusion des munitions n'est par contre susceptible de remplir que deux des six motifs légitimes énumérés, à savoir l'intention de constituer une collection d'armes historiques (article 11, § 3, 9°, e) ou la participation à des activités historiques, folkloriques, culturelles ou scientifiques (article 11, § 3, 9°, f).

Si le législateur a pu, dans un objectif de sécurité publique, décider d'encadrer la détention d'armes à feu par des conditions strictes, compte tenu des dangers potentiels liés à la détention d'armes à feu avec munitions, la limitation des motifs légitimes justifiant la détention d'une arme sans munitions - et par conséquent, une arme dont le danger potentiel est objectivement réduit - qui découle de

l'article 11, § 3, 9°, n'est pas pertinente et est disproportionnée aux objectifs poursuivis. En effet, celui qui souhaite détenir une arme, sans l'utiliser ni dans sa fonction principale qui est de tirer un projectile - puisque la demande d'autorisation exclut les munitions - ni dans une autre fonction accessoire, telle que la collection ou une activité historique, folklorique, culturelle ou scientifique, ne peut justifier des motifs légitimes énumérés dans la loi pour la détention d'une arme sans munitions.

S'il est justifié par rapport aux objectifs poursuivis par la législation attaquée de ne prévoir que des motifs légitimes en lien direct avec une profession ou un loisir à l'égard de celui qui souhaite acquérir une arme soumise à autorisation, il est toutefois disproportionné de rendre la détention d'une arme sans munitions impossible lorsque celui qui sollicite l'autorisation de détention et qui satisfait pour le surplus à toutes les autres conditions prévues, souhaite non pas acquérir, mais conserver dans son patrimoine une arme qui était détenue légalement, soit parce qu'une autorisation de détention avait été délivrée, soit parce que cette autorisation n'était pas requise.

La Cour annule dès lors l'article 11, § 3, 9°, en ce qu'il ne mentionne pas comme motif légitime la conservation dans un patrimoine d'une arme qui était détenue légalement, lorsque la demande d'autorisation de détention concerne une arme soumise à autorisation à l'exclusion des munitions.

#### *Quant à l'inviolabilité du domicile*

L'article 29, § 1er, alinéa 2, énumère les pouvoirs des fonctionnaires et agents chargés de constater les infractions à la loi. Ils peuvent notamment « pénétrer en tous temps et en tous lieux où les personnes agréées exercent leurs activités »; le deuxième paragraphe autorise, à la requête du gouverneur ou de leur propre initiative, « en respectant l'inviolabilité du domicile », des contrôles préventifs par les officiers de police judiciaire de l'activité des personnes agréées ou de la détention effective d'armes par les

personnes autorisées à détenir des armes conformément à l'article 11, ou dispensées de cette autorisation conformément à l'article 12.

La loi sur les armes prévoit, en vertu de son chapitre IV, l'agrément des armuriers, des intermédiaires, des collectionneurs d'armes et de toute personne exerçant certaines activités professionnelles impliquant la détention d'armes à feu. L'article 11 est justifié par l'objectif de sécurité publique poursuivi par la loi attaquée et suppose, pour pénétrer dans les lieux d'activités des personnes agréées, l'existence d'indices qu'une infraction a été commise. En prévoyant des perquisitions ou visites domiciliaires dans des locaux tant privés que professionnels, la disposition attaquée peut porter atteinte à l'inviolabilité du domicile garantie par l'article 15 de la Constitution, interprété à la lumière de l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme : la notion de domicile doit en effet, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, s'interpréter de manière large et vise également les locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales. La Cour examine dès lors si la disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit précité.

L'intervention d'un juge indépendant et impartial apparaît comme une garantie importante du respect des conditions auxquelles est subordonnée une atteinte à l'inviolabilité du domicile. Dans certaines matières particulières, le législateur a cependant dérogé à la règle de droit commun qui soumet la perquisition à une autorisation judiciaire. De telles dérogations ne peuvent être qu'exceptionnelles, elles doivent être justifiées par des raisons propres aux infractions qu'elles concernent, elles doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif légal et être compensées par d'autres garanties suffisantes afin de prévenir des abus.

Les travaux préparatoires de l'article 29, bien qu'ils aient trait aux contrôles préventifs visés au paragraphe 2, non attaqué, éclairent toutefois la portée de la disposition : il s'agissait de donner un fondement légal à la pratique des contrôles préventifs chez les personnes agréées et les détenteurs particuliers d'armes, réglée par voie de circulaires - le but de ces contrôles étant de vérifier si ces

personnes, respectivement, exercent leurs activités de façon légale, ou détiennent toujours l'arme enregistrée à leur nom et dans quelles circonstances elles le font; il a néanmoins été précisé que, s'il s'agit de particuliers, il ne pouvait être porté atteinte à la protection constitutionnelle du domicile privé.

Après avoir comparé les dispositions attaquées avec celles de la loi du 24 février 1921 qui concerne les visites domiciliaires relatives aux infractions en matière de drogue, la Cour conclut que l'absence de toute garantie - telles que l'intervention d'un juge, la distinction entre les locaux visés ou l'indication des heures de ces visites - pour les droits des personnes agréées est manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi. Elle annule dès lors l'article 29, § 1er, alinéa 2, 1°, de la loi attaquée. Elle maintient toutefois les effets des mesures ordonnées en application de cette disposition jusqu'à la publication de l'arrêt au *Moniteur belge*.

#### *En ce qui concerne la classification des armes*

L'article 3, § 1er, 16°, de la loi attaquée répute comme étant des armes prohibée « les engins, armes et munitions désignés par les ministres de la Justice et de l'Intérieur qui peuvent constituer un grave danger pour la sécurité publique et les armes et munitions que, pour cette raison, seuls les services visés à l'article 27, § 1er, alinéas 2 et 3, peuvent détenir ». Il était reproché à cette disposition de méconnaître le principe de légalité en matière pénale consacré par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Après avoir rappelé sa jurisprudence relative au principe de légalité en matière pénale, la Cour relève que la disposition attaquée vise à permettre que la liste des armes prohibées soit rapidement actualisée lors de l'apparition de nouveaux modèles, susceptibles de constituer un grave danger pour la sécurité publique et qui, par définition, ne pouvaient être appréhendés par le législateur au moment de l'adoption de la loi sur les armes; le législateur a fixé lui-même, à l'article 8 de la loi attaquée, les actes pénalement répréhensibles lorsqu'ils sont relatifs à des armes prohibées; en

outre, les articles 23 à 25 de la même loi déterminent les peines applicables en cas d'infraction à cette disposition.

Dès lors que le législateur a précisé, lui-même, l'objectif et les limites dans lesquels l'habilitation attaquée a été accordée, ainsi que les comportements jugés infractionnels, les composantes essentielles de l'incrimination ont été fixées par la loi et il est, de ce fait, satisfait au principe de légalité contenu à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution; pour le surplus, il appartiendra aux ministres de la Justice et de l'Intérieur de justifier adéquatement la classification de nouveaux engins, armes ou munitions, dans la catégorie des « armes prohibées » et au juge compétent de déterminer s'ils ont respecté les limites de l'habilitation qui leur a été conférée par le législateur. Sous réserve de cette interprétation, la Cour rejette dès lors les critiques formulées à l'encontre de l'article 3, § 1er, 16°, de la loi attaquée.

*En ce qui concerne la notion de « motif légitime » liée au port d'une arme soumise à autorisation*

Il était reproché aux articles 14 et 15 de la loi sur les armes de violer le principe de légalité en matière pénale, en ce que ces dispositions utiliseraient la notion de « motif légitime » sans la définir avec suffisamment de précision.

Eu égard à l'objectif de la loi - qui est d'éviter les utilisations impropres, par leurs détenteurs, des armes à feu soumises à autorisation - le port d'une arme soumise à autorisation ne peut être justifié par un motif légitime que lorsqu'il est nécessaire, compte tenu des circonstances de l'espèce, à la poursuite raisonnable de l'activité ou des objectifs pour lesquels le permis de port d'arme a été délivré ou pour lesquels les personnes visées à l'article 15 de la loi sont dispensées de l'obligation d'obtenir un tel permis. Même si elle laisse au juge une marge d'appréciation, la disposition attaquée ne lui confère pas un pouvoir autonome d'incrimination qui empiéterait sur les compétences du législateur.

*En ce qui concerne le régime général des armes soumises à autorisation*

L'article 11 était critiqué en ce que, en ne prévoyant pas l'héritage comme motif légitime de détention d'une arme, il rendrait les armes soumises à autorisation intransmissibles par voie de succession, ce qui constituerait une atteinte à la substance du droit de propriété; par ailleurs, les personnes qui ont hérité d'une arme soumise à autorisation et qui n'en font aucun usage devront, pour conserver l'arme héritée, faire valoir un motif légitime d'autorisation : leur droit de ne pas s'associer serait dès lors méconnu, puisque la « seule alternative » à la violation de leur droit de propriété leur imposerait de s'affilier à une organisation de tir sportif pour exercer une activité qu'ils ne souhaitent pas pratiquer.

Le législateur n'empêche pas la transmission des armes par voie de succession mais subordonne leur détention à une autorisation de détention, aux conditions prévues par l'article 11 de la loi sur les armes. Si la détention des armes héritées n'était pas soumise à ces conditions, il en résulterait une discrimination entre les détenteurs d'armes selon le mode de transmission de l'arme et les objectifs de sécurité publique poursuivis par le législateur ne pourraient être pleinement atteints.

L'hypothèse visée par les requérants concerne la transmission par décès d'armes qui étaient détenues légalement au moment du décès de leurs détenteurs, ce qui suppose que ces personnes, soit détenaient une autorisation de détention aux conditions prévues par l'article 11 de la loi sur les armes, soit étaient dispensées de cette autorisation de détention en raison de leur statut de chasseur ou de tireur sportif en vertu de l'article 12 de la loi sur les armes. Lorsque les personnes qui ont hérité d'une arme qui était détenue légalement souhaitent conserver cette arme dans leur patrimoine, sans être ni chasseur, ni tireur sportif, ni collectionneur, elles peuvent solliciter une autorisation de détention de l'arme, à l'exclusion des munitions, puisqu'elles ne souhaitent aucunement utiliser l'arme : en pareille hypothèse, le demandeur de l'autorisation de détention de l'arme sans munitions dispose d'un motif légitime, en ce qu'il souhaite conserver l'arme dans son patrimoine.

Il n'y a dès lors aucune atteinte au droit de propriété ni au droit de ne pas s'associer des personnes qui ont hérité d'une arme, dès lors que le régime d'autorisation de détention devra prendre en considération la situation des personnes qui ont hérité d'une arme soumise à autorisation, qui ne souhaitent pas utiliser l'arme et qui sollicitent une autorisation de détention à l'exclusion des munitions, afin de conserver l'arme dans leur patrimoine. Sous cette réserve d'interprétation, l'article 11 de la loi attaquée n'est pas entaché d'inconstitutionnalité.

### ■ 9. La motion de méfiance constructive (arrêt n° 156/2007)

Un échevin de la ville de Charleroi, qui a fait l'objet d'une motion de méfiance constructive individuelle, en application du décret de la Communauté française du 8 décembre 2005 qui a modifié le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, a obtenu du Conseil d'Etat, par un arrêt du 28 mars 2006, la suspension de cette mesure au motif que, alors qu'il s'agissait d'une mesure prise en considération de son comportement pouvant avoir des conséquences graves, il n'avait pu faire valoir son point de vue et être assisté de l'avocat de son choix, en violation du principe général de droit *audi alteram partem* (arrêt n° 157.044).

Le législateur décrétoal a alors modifié à nouveau le Code, par un décret du 8 juin 2006 qui dispose que les membres du collège contre lesquels la motion est dirigée « disposent de la faculté de faire valoir, en personne, leurs observations devant le conseil, et en tout cas, immédiatement avant que n'intervienne le vote ». Le même décret prévoit que « le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent ».

Une deuxième motion de méfiance a été prise contre le même échevin mais la demande de suspension qu'il a introduite devant le Conseil d'Etat a cette fois été rejetée par un arrêt du 11 juillet 2006. Au requérant qui se plaignait de n'avoir pu être assisté de son avocat, le Conseil d'Etat répond que, sur ce point, le décret du 8 juin 2006 déroge au principe général de droit *audi alteram partem*, en

prévoyant l'audition de l'échevin mais non l'assistance de son conseil (arrêt n° 161.253).

C'est dans ce contexte que l'échevin exerce devant la Cour un recours contre le décret du 8 juin 2006.

Par un premier moyen, le requérant reproche à ce décret d'empiéter sur les compétences du législateur fédéral, d'une part, en soustrayant la catégorie d'actes administratifs unilatéraux constituée des motions de méfiance constructives individuelles communales en Région wallonne à l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et, d'autre part, en excluant tout contrôle juridictionnel, et singulièrement le contrôle exercé par le Conseil d'Etat, sur cette même catégorie d'actes.

La Cour rappelle les règles de compétence sur ces deux points.

Le législateur fédéral, en vertu de sa compétence résiduelle, a réglementé l'obligation de motivation formelle des actes administratifs en vue d'assurer la protection de l'administré à l'égard des actes émanant de toutes les autorités administratives. Les législateurs régionaux ou communautaires peuvent compléter ou préciser la protection offerte par la loi du 29 juillet 1991 en ce qui concerne les actes pour lesquels les communautés et les régions sont compétentes.

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

D'une analyse des travaux préparatoires, la Cour déduit que le législateur décrétoal semble avoir voulu faire échapper la motion de méfiance constructive, à la fois à l'obligation de motivation formelle et à la compétence d'annulation du Conseil d'Etat. Toutefois, celui-ci, siégeant en référé, s'est déclaré à plusieurs reprises compétent pour connaître de recours dirigés contre une telle motion et il a estimé que celle-ci paraissait devoir faire l'objet d'une

motivation formelle, laquelle, en raison de la nature de cet acte, peut être fortement réduite et se limiter même à une formule stéréotypée.

En soutenant que le législateur décrétoal a entendu empêcher tout contrôle juridictionnel à l'égard d'une motion de méfiance constructive et soustraire un tel acte à l'obligation de motivation formelle imposée par la loi du 29 juillet 1991, le requérant se fonde sur une interprétation qui n'est pas celle qu'a donnée le Conseil d'Etat aux dispositions attaquées, de telle sorte que le moyen n'est pas fondé.

Le second moyen fait grief à l'article 2 du décret du 8 juin 2006 de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe général du respect des droits de la défense et avec le principe général de droit *audi alteram partem*, en ce qu'il interdit à l'avocat de la personne contre laquelle est dirigée la motion de méfiance de faire valoir ses observations devant le conseil communal.

Bien que le principe de droit *audi alteram partem* soit un principe de bonne administration, le législateur décrétoal peut, dans l'exercice de ses compétences, prévoir une règle qui déroge à ce principe, pour autant qu'elle ne soit pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'impossibilité pour un échevin de se faire assister par un avocat, au cours du débat mené à l'occasion d'une motion de méfiance, trouve sa justification dans la nature particulière de ce débat.

La motion de méfiance constructive réglée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation est un instrument qui permet au conseil communal d'exercer sa compétence de contrôle politique à l'égard du collège communal ou à l'égard d'échevins à titre individuel. Le débat qui est mené à l'occasion d'une telle motion est, de par sa nature, axé sur la question de savoir si l'organe élu démocratiquement entend ou non maintenir sa confiance à l'organe exécutif ou à un membre de cet organe et suppose que celui qui porte une responsabilité politique se justifie en personne devant

l'organe élu démocratiquement, même lorsque la question de confiance est dictée par son comportement personnel.

La Cour rejette par conséquent le recours.

## V. DROIT FISCAL

### ■ 10. *Ecotaxes : Cotisation d'emballage (arrêt n° 9/2007)*

La Cour a connu de la cotisation d'emballage, qui est un impôt frappant les récipients individuels pour boissons à usage unique lors de leur mise à la consommation, en 2005, 2006 et 2007.

Dans l'arrêt *n° 186/2005*, la Cour, constatant qu'une possibilité d'exonération de la cotisation d'emballage n'était plus prévue pour les emballages de boissons non réutilisables, avait jugé qu'il n'était ni objectif ni raisonnablement justifié que ces emballages ne puissent être exonérés de la cotisation d'emballage à aucune condition, même pas au cas où des pourcentages de recyclage particulièrement élevés seraient atteints. Elle avait donc annulé les dispositions de la loi-programme du 22 décembre 2003 qui avaient modifié le taux de cette cotisation et ses règles d'exonération.<sup>1</sup>

La loi du 20 juillet 2006, modifiant la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, était présentée comme une loi de réparation, par laquelle le législateur entendait en outre sauvegarder les impératifs budgétaires dont il a la charge, mais elle ne prenait pas en compte les conditions, évoquées par l'arrêt *n° 186/2005*, auxquelles le bilan environnemental global peut se révéler positif pour certains emballages non réutilisables mais qui sont dans une large mesure recyclés, et auxquelles, compte tenu des données scientifiques disponibles, ces emballages peuvent entrer en ligne de compte pour un régime plus favorable que celui auquel ils étaient soumis.

Par son arrêt *n° 156/2006*, la Cour avait suspendu l'article 2 de cette loi qui remplaçait l'article 371 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, au motif que la disposition nouvelle reprenait l'essentiel de la disposition ancienne et était entachée du même vice.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Voir le rapport 2005, pp. 91 à 99.

<sup>2</sup> Voir le rapport 2006, pp. 69 à 74.

Par son arrêt n° 9/2007, la Cour annule cet article 371 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de la loi du 20 juillet 2006, en reprenant l'essentiel de l'arrêt de suspension n° 156/2006.

### ■ 11. *La régularisation en matière fiscale (arrêt n° 68/2007)*

Les articles 121 à 127 de la loi-programme du 27 décembre 2005 entendent offrir aux contribuables qui, dans le passé, n'ont pas déclaré des sommes, valeurs et revenus, la possibilité de régulariser leur situation fiscale.

La Cour est saisie d'un recours en annulation par un contribuable qui estime que ces dispositions créent une discrimination entre contribuables, incompatible avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution pour trois raisons. Les contribuables qui font usage de la régularisation fiscale sont soumis au même taux d'imposition que les contribuables qui ont déclaré leurs revenus entièrement et dans les délais (1.). La première catégorie bénéficierait d'une immunité fiscale et d'une exonération de poursuites pénales dont ne bénéficie pas la seconde (2.). Les dispositions attaquées iraient à l'encontre de l'arrêt n° 72/2005 du 20 avril 2005, dans lequel la Cour, au sujet de la déclaration libératoire unique instaurée par la loi du 31 décembre 2003, a considéré que « la régularisation de situations ou de comportements illégaux ne peut raisonnablement se justifier que si elle a un caractère unique » (3.).

#### *1. En ce qui concerne le taux d'imposition*

En offrant aux contribuables qui, dans le passé, n'ont pas déclaré des sommes, valeurs et revenus, la possibilité de régulariser leur situation fiscale, les dispositions attaquées perpétuent une pratique administrative qui admet que le contribuable qui déclare spontanément les revenus dissimulés par lui soit imposé sans application d'accroissements d'impôt à titre de pénalité. Ces dispositions ne remplacent pas cette pratique mais elles la perpétuent en prévoyant des règles équivalentes.

Il n'est pas manifestement déraisonnable que le législateur qui entend inciter les contribuables à régulariser leur situation fiscale soumette ceux-ci au taux d'imposition qui aurait été applicable si les revenus non déclarés avaient fait l'objet d'une déclaration valable introduite dans les délais prescrits. Dans le cas contraire, ces contribuables ne seraient pas disposés à faire usage du régime attaqué. Conformément à la pratique administrative mentionnée ci-dessus, le contribuable qui déclare spontanément les revenus qu'il a dissimulés est imposé sans application d'accroissements d'impôt.

La partie requérante soutenait que, contrairement à ce qui serait le cas des revenus professionnels régularisés, la contribution complémentaire de crise et la taxe communale additionnelle ne seraient pas appliquées aux « autres revenus » régularisés visés à l'article 122, § 1er, de la loi attaquée, selon lequel ces revenus sont soumis « à leur tarif normal d'imposition », majorés le cas échéant d'une amende de 5 à 10 p.c.

Pour rejeter ce grief, la Cour se livre à une interprétation de l'article 122, § 1er : par « tarif normal d'imposition », il faut entendre celui qui leur aurait été appliqué si les revenus avaient fait l'objet d'une déclaration valable introduite dans les délais prescrits, auquel cas ils auraient été soumis à la contribution complémentaire de crise et à la taxe communale additionnelle. En conséquence, il y a lieu d'interpréter l'article 122, § 1er, attaqué, en ce sens que ces deux impôts font partie du « tarif normal d'imposition ».

A condition que cette interprétation soit retenue, ce que l'arrêt rappelle dans son dispositif, la différence de traitement critiquée est inexistante.

## *2. En ce qui concerne l'immunité fiscale et l'exonération de poursuites pénales*

Si les contribuables qui n'ont pas déclaré leurs revenus ou qui les ont déclarés tardivement, ou qui ont payé tardivement les impôts dont ils étaient redevables, sont soumis aux accroissements d'impôt, aux intérêts de retard, aux amendes et, le cas échéant, aux sanctions

pénales que prévoit la loi, c'est parce que l'administration fiscale, après avoir mené une enquête, a constaté qu'ils n'ont pas respecté leurs obligations fiscales, sans que le contribuable en question ait déclaré cette erreur au préalable.

Les dispositions attaquées, en revanche, ne s'appliquent que lorsque le contribuable introduit une déclaration-régularisation spontanément et préalablement à une enquête dirigée contre lui; de surcroît, l'immunité fiscale et l'exonération de poursuites pénales accordées par les dispositions attaquées ne sont d'application qu'après le paiement des montants dus en raison de la déclaration-régularisation.

Il n'est pas manifestement déraisonnable qu'un contribuable qui régularise spontanément sa situation en déclarant des sommes, valeurs ou revenus qu'il avait omis de déclarer dans le passé et qui paie les montants dus sur ces sommes, valeurs ou revenus, bénéficie d'une protection qui ne s'applique pas à un contribuable dont l'administration constate qu'il n'a pas respecté ses obligations fiscales.

### *3. En ce qui concerne le caractère unique*

Pour rejeter le moyen pris de ce que les mesures critiquées n'ont pas le caractère unique qu'avait la déclaration libératoire instaurée par la loi du 31 décembre 2003, la Cour souligne que la régularisation fiscale diffère de la déclaration libératoire unique, aussi bien sur le plan de son champ d'application que sur le plan des revenus à déclarer et du taux d'imposition.

La loi du 31 décembre 2003, qui a fait l'objet de l'arrêt n° 72/2005, accordait aux personnes physiques la possibilité, à partir du 1er janvier 2004 et jusqu'au 31 décembre 2004 inclus, de déclarer les sommes, capitaux ou valeurs mobilières non déclarés jusqu'alors, qui étaient placés avant le 1er juin 2003 auprès d'un établissement de crédit ou une société de bourse étrangers. Les sommes, capitaux et valeurs mobilières déclarés étaient réputés avoir été libérés d'impôts et le déclarant bénéficiait d'une exonération de poursuites

pénales moyennant le paiement de la contribution unique de 6 ou 9 p.c., fixée par l'article 4 de cette loi.

Les dispositions attaquées s'appliquent tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales (article 121, 5°, de la loi du 27 décembre 2005) et portent sur l'ensemble des sommes, capitaux et valeurs mobilières non déclarés. Afin de pouvoir bénéficier de l'immunité fiscale et de l'exonération de poursuites pénales prévues par ces dispositions, le déclarant doit payer le taux d'imposition normalement dû sur ces sommes, capitaux ou valeurs mobilières, majoré le cas échéant d'une amende de 5 ou 10 p.c.. Enfin, en vertu de l'article 123, 3°, attaqué, une déclaration-régularisation ne produit pas d'effets « si une déclaration-régularisation a déjà été introduite en faveur du même déclarant ou assujetti à la T.V.A. ».

En conclusion, pour autant que l'article 122, § 1er, attaqué soit interprété de la façon indiquée au point 1, les dispositions attaquées ne sont pas incompatibles avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.



## VI. DROIT PENAL

### **12. Déchéance et réintégration dans le droit de conduire (arrêts n<sup>os</sup> 57/2007 et 60/2007)**

La Cour a rendu deux arrêts concernant les conditions auxquelles est subordonnée la réintégration d'un conducteur déchu, dans le droit de conduire.

Par son arrêt n<sup>o</sup> 57/2007, la Cour répond à une question préjudicielle, posée par le Tribunal de police de Hasselt, au sujet de l'article 38, § 2, alinéa 2, des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968 (ci-après : la loi relative à la circulation routière), tel qu'il a été modifié par l'article 19, 4<sup>o</sup>, de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Dans sa rédaction applicable devant le juge *a quo*, cette disposition subordonne la réintégration dans le droit de conduire à la réussite des quatre examens visés au paragraphe 3, alinéa 1er, du même article.

Selon les travaux préparatoires, le paragraphe 2 de l'article 38 a été revu de manière à viser plus spécifiquement les situations de concours d'infractions; comme la Cour l'a jugé dans ses arrêts n<sup>os</sup> 45/2005, 138/2005, 151/2005 et 153/2005, le législateur a constaté que les peines prévues par la loi qu'il modifiait ne répondaient pas de manière adéquate à la nécessité de remédier à l'augmentation du nombre de victimes d'accidents de la circulation et que celle-ci requérait une répression plus sévère des infractions qui en sont la cause. Une des mesures prises par le Gouvernement a consisté à créer une infraction nouvelle : l'article 419*bis* crée « une incrimination spécifique », lorsqu'un usager de la route a « par défaut de prévoyance ou de précaution » provoqué « un accident de la circulation d'où il est résulté la mort d'une personne ». Une autre mesure a consisté à préférer aux peines de prison des sanctions telles que la déchéance du droit de conduire, obligatoire ou facultative selon le cas, que prévoient les articles 38 et 29 de la loi relative à la circulation routière.

Le juge *a quo* voit une éventuelle discrimination dans le fait que la réintégration dans le droit de conduire est subordonnée à la réussite des quatre examens lorsque le juge condamne à la fois sur la base de l'article 29, § 1er, alinéa 2, de la loi relative à la circulation routière et sur la base de l'article 419*bis* du Code pénal, alors qu'il apprécie si la réussite de ces examens est nécessaire lorsqu'il condamne du chef d'une infraction à cet article 29, § 1er, alinéa 2, sans condamner simultanément pour un défaut de prévoyance ou de précaution d'un usager de la route qui a provoqué un accident mortel.

Le législateur n'agit pas de manière manifestement déraisonnable lorsque, pour tenter de réduire le nombre de morts sur les routes, il traite différemment le prévenu condamné pour une infraction grave et celui qui est condamné à la fois pour une telle infraction et pour un défaut de prévoyance ou de précaution qui a eu des conséquences mortelles. Le législateur a pu raisonnablement considérer qu'une personne qui s'est rendue coupable simultanément d'une infraction à l'article 419*bis* du Code pénal et à l'article 29, § 1er, alinéa 2, de la loi relative à la circulation routière a démontré par ce comportement qu'elle pouvait représenter un danger plus réel pour les autres usagers de la route que celle qui ne s'est rendue coupable que d'une infraction à cet article 29, § 1er, alinéa 2, et qu'elle devait faire l'objet d'une mesure visant à établir son aptitude à conduire un véhicule. Il relève de son pouvoir d'appréciation de décider si le juge, sur la base des éléments du dossier dont il dispose, doit ou non se prononcer sur la nécessité de faire subir les quatre examens énumérés à l'article 38, § 3, précité. Sous la réserve qu'il ne peut prendre une mesure manifestement déraisonnable, le législateur démocratiquement élu peut déterminer lui-même la politique pénale et exclure ainsi le pouvoir d'appréciation du juge. Ces considérations valent autant pour les mesures de sûreté que pour les peines proprement dites.

Dès lors, en n'autorisant pas le juge à apprécier s'il est nécessaire de soumettre à des examens le prévenu qui a commis une infraction grave et qui s'est rendu coupable d'un manque de prévoyance ou de précaution qui a provoqué la mort d'une personne, le législateur a pris une mesure qui n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par son arrêt n<sup>o</sup> 60/2007, la Cour répond à une question préjudicielle, posée par le Tribunal de première instance de Termonde, au sujet des articles 38, § 4, dernier alinéa, et 47, alinéa 1er, de la même loi relative à la circulation routière, en ce que ces dispositions subordonnent obligatoirement la réintégration dans le droit de conduire à la réussite préalable d'examens médicaux et psychologiques et ne fixent aucun délai pour procéder à ces examens « de sorte que la déchéance du droit de conduire peut être beaucoup plus longue que le délai prononcé par le juge et peut même être perpétuelle si aucun examen n'est organisé ». L'article 47, alinéa 2, a habilité le Roi à régler l'organisation et les modalités de cet examen, ce qu'a fait l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire.

Il est demandé à la Cour si les dispositions législatives précitées sont compatibles avec les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Si l'article 47, alinéa 1er, de la loi relative à la circulation routière ne fixe aucun délai pour procéder aux examens, le délai de déchéance du droit de conduire qui, en vertu des articles 37*bis*, § 2, et 38, § 1er, de la même loi, est fixé par le juge, implique que le prévenu qui est déchu du droit de conduire doit avoir la possibilité de se soumettre à ces examens avant l'expiration de ce délai. Si tel n'est pas le cas, l'allongement du délai de déchéance serait dû, non au texte de l'article 47, alinéa 1er, précité, mais à une mauvaise application de celui-ci. L'article 47, alinéa 1er, de la loi relative à la circulation routière ne viole donc pas le principe de légalité en matière pénale.

Il ne relève pas de la compétence de la Cour d'apprécier si le Roi a excédé Ses pouvoirs en ne fixant pas, dans l'arrêté royal, de délai pour la présentation des examens. Il n'appartient pas davantage à la Cour d'apprécier si les centres d'examen compétents disposent des moyens nécessaires pour organiser les examens dans le délai fixé par le juge.

### 13. La répression du harcèlement et les personnes morales (arrêt n° 75/2007)

L'article 442bis du Code pénal érige en infraction le harcèlement, prévoit que ce délit ne peut être poursuivi que sur la plainte de la personne qui se prétend harcelée et détermine la sanction dont l'auteur du harcèlement est passible.

La Cour d'appel d'Anvers demande à la Cour si cette disposition, en ce qu'elle ne protégerait du harcèlement que les seules personnes physiques et non les personnes morales, viole le principe d'égalité et de non-discrimination.

L'article 442bis du Code pénal a pour objectif de réprimer des agissements portant atteinte à la vie privée des personnes en les importunant de manière irritante. Il appartient au juge d'apprécier la réalité de l'atteinte à la tranquillité d'une personne, sa gravité et le lien de causalité entre cette perturbation d'une personne déterminée et le comportement harcelant; il aura, pour ce faire, égard aux données objectives qui lui sont soumises, telles que les circonstances du harcèlement, les rapports qu'entretiennent l'auteur du comportement harcelant et le plaignant, la sensibilité ou la personnalité de ce dernier ou la manière dont ce comportement est perçu par la société ou le milieu social concerné.

Il relève de l'appréciation du législateur de décider si le harcèlement ainsi réprimé concerne uniquement celui dont est victime une personne physique, ou si le harcèlement peut désigner des agissements portant atteinte, de manière générale, au droit au respect de la vie privée dont les personnes morales, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, peuvent, dans une certaine mesure, bénéficier. Le juge *a quo* ayant interprété l'article 442bis du Code pénal comme visant exclusivement le harcèlement dont serait victime une personne physique, il appartient à la Cour, non de se prononcer sur la pertinence de cette interprétation, mais de dire si l'article 442bis ainsi interprété est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En raison des différences objectives qui existent entre une personne physique et une personne morale, il n'est pas discriminatoire d'ériger en infraction particulière le seul harcèlement dont la victime est une personne physique. Le harcèlement peut, en effet, s'entendre comme un comportement qui trouble la tranquillité affective de la personne harcelée, ce qui ne peut se concevoir qu'à l'égard d'une personne physique. Le harcèlement n'est pas un simple comportement gênant qui perturbe le fonctionnement normal de la victime, mais un comportement gênant qui occasionne en outre à la victime une sensation de trouble. En décidant de protéger pénalement contre le harcèlement les personnes physiques, le législateur fait usage d'un critère qui est pertinent, puisque seule une personne physique est susceptible d'éprouver un tel trouble.

Par ailleurs, la différence de traitement, que l'article 442*bis* ainsi interprété établit entre les deux catégories de personnes, n'est pas disproportionnée. La personne morale dont le fonctionnement serait perturbé par des actes ou des comportements s'apparentant au harcèlement dispose d'autres voies de droit, tant civiles que sociales et pénales, pour les faire cesser : elle peut notamment, ainsi que le révèle le litige soumis au juge *a quo*, obtenir le renvoi de la personne qui a nui à sa tranquillité devant le tribunal correctionnel du chef des préventions de calomnie, de diffamation ou d'injures.

L'article 442*bis* du Code pénal ne viole donc pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne protège contre le harcèlement que les personnes physiques.

#### ■ 14. La peine de travail (arrêts n<sup>os</sup> 4/2007 et 147/2007)

Par la loi du 17 avril 2002 instaurant la peine de travail comme peine autonome en matière correctionnelle et de police, loi qui insère les articles 37*ter* et 37*quinquies* dans le Code pénal, le législateur a voulu, selon les travaux préparatoires, prévoir une alternative constructive et économique aux courtes peines de prison dans la mesure où ces dernières ne constituent pas nécessairement la meilleure réponse à la délinquance. La logique reste punitive mais il s'agit de « punir autrement ».

La peine de travail étant considérée par la Cour de cassation (Cass. 11.10.2005) comme plus lourde que la peine d'amende, le prévenu qui exerce un recours contre le jugement qui lui inflige une amende ne pourra pas obtenir qu'une peine de travail soit prononcée - ou ne pourra l'obtenir qu'à certaines conditions - puisque le juge ne peut aggraver sa situation. Cette situation va donner lieu à deux questions préjudicielles.

Dans l'affaire tranchée par l'arrêt n° 4/2007, le tribunal de police de Bruxelles demande à la Cour si la loi du 17 avril 2002 viole les articles 10 et 11 de la Constitution au détriment du prévenu qui, après avoir fait défaut, comparait sur opposition.

La question préjudicielle dénonce une double différence de traitement : d'une part, entre les justiciables qui comparaissent et ceux qui font défaut et comparaissent ensuite sur opposition; d'autre part, entre ceux qui, condamnés par défaut à une peine d'emprisonnement, conservent le droit de solliciter, sur opposition, une peine de travail, et ceux qui, ayant été condamnés à une peine d'amende, perdent ce droit, ce qui est paradoxal puisqu'il faut présumer que la responsabilité pénale des premiers a été appréciée plus sévèrement que celle des seconds.

Le texte même de la loi révèle que le législateur a accordé une attention particulière à l'information et à l'accord du prévenu : il doit être informé, avant la clôture des débats, de la portée de la peine de travail, il doit être entendu en ses observations et il doit donner son consentement, soit en personne, soit par l'intermédiaire de son conseil (article 37ter, § 3, du Code pénal).

En ne permettant pas au prévenu opposant d'obtenir qu'une peine de travail soit prononcée, la loi en cause a des effets disproportionnés qui sont sans rapport avec les objectifs que poursuit le législateur. En effet, il n'est pas raisonnablement justifié qu'une catégorie de prévenus soient privés de la possibilité de se voir condamner à une peine de travail pour le seul motif qu'ils comparaissent sur opposition. Ils sont ainsi privés d'une partie de leurs droits de défense parce qu'ils n'ont pas comparu devant le tribunal, ce qui n'est pas compatible avec les exigences du procès

équitable, (comp. Cour européenne des droits de l'homme, 21 janvier 1999, *Van Geyseghem* c/Belgique).

La loi du 17 avril 2002 n'est donc, dans cette mesure, pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans l'affaire tranchée par l'arrêt n° 147/2007, la Cour est à nouveau amenée à se prononcer à propos de la peine de travail, à l'occasion d'une question préjudicielle posée par la Cour de cassation au sujet de l'article 211*bis* du Code d'instruction criminelle selon lequel la juridiction d'appel ne peut aggraver les peines prononcées contre l'inculpé qu'à l'unanimité de ses membres.

La peine de travail étant, comme l'indique la Cour de cassation, considérée comme plus sévère que la peine d'amende, le prévenu condamné à une peine d'amende en première instance ne peut, en vertu de la disposition en cause, obtenir qu'une peine de travail soit prononcée en appel que si la juridiction d'appel le décide à l'unanimité.

L'article 211*bis* crée une différence de traitement entre justiciables pouvant être condamnés à une peine de travail, quant à la manière dont doit être déterminée une aggravation de la situation résultant de la première décision, suivant qu'ils font appel ou opposition à la suite d'une décision les condamnant à une amende : alors que l'opposant, se prévalant de la jurisprudence de l'arrêt n° 4/2007, pourrait obtenir d'être condamné à une peine de travail par une décision prise à la majorité, l'appelant ne pourrait obtenir une telle condamnation que moyennant l'unanimité des membres de la juridiction d'appel.

Une autre différence de traitement est en outre créée entre les personnes qui font appel, selon la peine à laquelle elles ont été condamnées : les justiciables condamnés à une peine d'emprisonnement peuvent, en appel, obtenir d'être condamnés à une peine de travail sans que cette décision soit subordonnée à l'unanimité des membres de la juridiction, alors que les personnes condamnées à une amende sont soumises à cette condition; cette différence de traitement est d'autant plus paradoxale qu'il faut présumer que la responsabilité pénale des personnes condamnées à

une peine d'emprisonnement a été plus sévèrement appréciée que celle des personnes condamnées à une amende, alors qu'elle aboutit à traiter plus favorablement les premières que les secondes.

En subordonnant à l'unanimité des membres de la juridiction d'appel la possibilité, pour le prévenu qui fait appel d'un jugement le condamnant à une peine d'amende, d'obtenir qu'une peine de travail soit prononcée, la disposition en cause a des effets disproportionnés qui sont sans rapport avec les objectifs précités : en effet, il n'est pas raisonnablement justifié qu'une catégorie de prévenus soient privés de la possibilité de se voir condamner à une peine de travail pour le seul motif qu'ils font appel et que les membres de la juridiction d'appel ne sont pas unanimes.

En conséquence, la Cour conclut, dans son arrêt n° 147/2007, que, en ce qu'il requiert l'unanimité des membres du siège d'une juridiction qui, en appel, condamne à une peine de travail un prévenu que le premier juge a condamné à une peine d'amende, l'article 211*bis* du Code d'instruction criminelle viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

## VII. PROCEDURE PENALE

### 15. *Le principe général de droit Non bis in idem* (arrêt n° 67/2007)

En vertu du principe général de droit *non bis in idem*, garanti également par l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, nul ne peut être poursuivi ou puni une deuxième fois en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif « conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays ». Ce principe est également consacré par l'article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui n'est pas encore ratifié par la Belgique.

Quelques arrêts de la Cour avaient déjà, par le passé, abordé ce principe de droit<sup>1</sup>.

La Cour va, à nouveau, se prononcer en la matière à l'occasion d'une question préjudicielle posée par le Tribunal de première instance d'Ypres au sujet d'un décret de la Région flamande du 23 janvier 1991, relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais.

Il est tout d'abord demandé à la Cour si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que, par application du décret du 23 janvier 1991, en particulier de ses articles 25, §§ 4 et 5, et 37, § 3, 1° et 2°, la même personne peut, en raison d'une infraction à des dispositions du décret, aussi bien se voir infliger une amende administrative que faire l'objet de poursuites pénales, même après le paiement de cette amende, alors que dans d'autres réglementations, l'infliction d'une amende administrative éteint l'action publique.

L'amende administrative prévue par l'article 25, §§ 4 et 5, du décret relatif aux engrais et la sanction pénale prévue par l'article 37, § 3, du même décret répriment, en des termes équivalents, le même

<sup>1</sup> Voir les arrêts n<sup>os</sup> 127/2000, 105 et 159/2001, 157/2002 et 156/2004.

comportement; les éléments essentiels des deux infractions sont identiques. En outre, la question préjudicielle concerne le cas où une personne s'est vu infliger une amende administrative, qu'elle a payée, et fait ensuite l'objet de poursuites pénales devant une juridiction répressive.

La différence de traitement soumise à la Cour compare la catégorie des personnes qui, après le paiement d'une amende administrative sur la base des dispositions en cause, font encore l'objet de poursuites pénales, avec la catégorie des personnes pour lesquelles le paiement d'une amende administrative présentant un caractère pénal éteint l'action publique. Une telle différence de traitement n'est pas susceptible de justification en raison de la nature même du principe en cause : rien ne pourrait en effet justifier qu'une catégorie de personnes se voie refuser l'application du principe *non bis in idem*, en étant condamnée successivement à une amende administrative présentant un caractère pénal et à une sanction pénale, alors que les conditions d'application de ce principe sont réunies.

Il était également demandé à la Cour si l'article 25, §§ 4 et 5, du même décret était compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une personne qui a payé une amende administrative, en raison d'une infraction à des dispositions du décret, peut encore être condamnée à une confiscation spéciale d'avantages patrimoniaux conformément aux articles 42 et 43bis du Code pénal, alors que la personne qui est condamnée à une confiscation spéciale du chef d'infractions de droit commun n'a pas payé d'amende administrative préalable.

Prévoir qu'une peine accessoire sera infligée en même temps que la peine principale n'est, en soi, pas contraire au principe *non bis in idem*. Toutefois, dans l'hypothèse examinée par la Cour, puisque l'infligence d'une amende administrative présentant un caractère pénal doit nécessairement, en raison du principe général de droit « *non bis in idem* », conduire à l'extinction de l'action publique, le prévenu ne peut plus être condamné à une peine principale et il ne peut par conséquent pas davantage se voir infliger la peine accessoire de la confiscation spéciale.

## 16. Les méthodes particulières de recherche et d'enquête (arrêt n° 105/2007)

La loi du 6 janvier 2003 concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête élargit les moyens que la police peut mettre en œuvre pour combattre la criminalité, définit le cadre légal de ces moyens et soumet leur utilisation aux contrôles qu'elle institue. L'article 47ter, § 1er, du Code d'instruction criminelle, modifié par la loi du 6 janvier 2003 précitée, désigne les trois méthodes particulières de recherche : l'observation, l'infiltration et le recours aux indicateurs. Parmi « les quelques autres méthodes d'enquête » que la loi du 6 janvier 2003 régit et insère dans le Code d'instruction criminelle, se trouvent notamment l'interception du courrier et la possibilité d'obtenir des renseignements sur les comptes et transactions bancaires.

Par son arrêt n° 202/2004, la Cour a annulé diverses dispositions de cette loi et a maintenu les effets de certaines d'entre elles, selon le cas jusqu'à la publication de l'arrêt au *Moniteur belge* ou jusqu'au 31 décembre 2005<sup>1</sup>.

La Cour est à nouveau saisie de cette matière par un recours en annulation de la loi du 27 décembre 2005 par laquelle le législateur entend, d'une part, se conformer à l'arrêt n° 202/2004 et, d'autre part, tenir compte de la nécessité d'élargir le champ d'application de certaines méthodes de recherche et d'enquête, révélée par l'application de ces méthodes.

Les recours portaient sur divers aspects de la loi : la définition et les effets de la provocation; l'extension de la possibilité pour le procureur du Roi de recueillir des renseignements sur les comptes bancaires, les coffres bancaires, les instruments financiers et les transactions bancaires; la modification de la procédure d'exécution du contrôle visuel discret; la possibilité d'utiliser les méthodes particulières de recherche dans le cadre de l'exécution des peines; l'autorisation donnée aux indicateurs de commettre des infractions;

<sup>1</sup> Voir le rapport 2004, pp. 78-94.

le contrôle judiciaire de l'application des méthodes particulières de recherche; la procédure devant la cour d'assises; l'exclusion des conseillers suppléants ainsi que l'application de la loi dans le temps.

La Cour annule plusieurs des dispositions attaquées, et maintient les effets de deux d'entre elles.

Des observations générales sont tout d'abord formulées par la Cour, dont elle tiendra compte lors de l'examen détaillé des moyens. La lutte contre certaines formes de criminalité particulièrement graves ou qui sont le fait d'organisations criminelles disposant de moyens importants peut contraindre les autorités chargées de la recherche des infractions et de la poursuite de leurs auteurs à mettre en œuvre des méthodes de recherche qui ont pour nécessaire conséquence une ingérence dans certains droits fondamentaux des personnes qui en font l'objet. Il revient au législateur, sous le contrôle de la Cour, de formuler les dispositions qui autorisent et contrôlent le recours à ces méthodes de recherche de manière telle que l'atteinte aux droits fondamentaux qu'elles comportent soit limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif défini; par ailleurs, les méthodes particulières de recherche et d'enquête qui font l'objet de la loi attaquée ont en commun qu'elles peuvent impliquer une ingérence grave dans divers droits fondamentaux. Il découle tant du caractère intrusif de ces méthodes que du soin avec lequel le législateur a défini le cadre juridique de leur mise en œuvre qu'en cas de non-respect des conditions essentielles prescrites en vue de l'utilisation de ces méthodes, la preuve obtenue en infraction de celles-ci est viciée.

*1. La possibilité de mettre en œuvre les méthodes particulières de recherche dans le cadre de l'exécution des peines (article 7)*

L'article 47ter, § 1er, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle permet de recourir à l'observation, à l'infiltration et aux indicateurs « dans le cadre de l'exécution de peines ou de mesures privatives de liberté, lorsque la personne s'est soustraite à leur exécution » : il était allégué que cette disposition violait les articles 15 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle permet d'utiliser sans

distinction toutes les méthodes particulières de recherche, à l'exception de celles qui doivent être ordonnées par le juge d'instruction, en vue de l'exécution des peines.

La recherche d'un condamné qui se soustrait à l'exécution de sa peine ne s'exerce en principe pas dans le cadre de la recherche de crimes ou de délits. Le contrôle que l'article 235ter du Code d'instruction criminelle confie désormais à la chambre des mises en accusation ne peut donc s'exercer. Conformément à l'article 40, alinéa 2, de la Constitution, le pouvoir exécutif est compétent pour procéder à l'exécution de ce que le juge pénal a décidé, sous réserve de la compétence attribuée au tribunal de l'application des peines lorsqu'il s'agit de modifier la nature ou la durée de la peine. Le contrôle de légalité des mesures en cause peut donc, en principe, être confié au procureur du Roi et au procureur général, ainsi que le prévoit l'article 47undecies du Code d'instruction criminelle.

Toutefois, l'application des méthodes particulières de recherche peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et du domicile, garanti par les dispositions invoquées au moyen, et doit, en principe, faire l'objet d'un recours devant un juge indépendant et impartial, ou, à tout le moins d'un contrôle par un tel juge.

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, selon lequel le texte ne répondait pas « aux exigences des principes de prévisibilité, de subsidiarité et de proportionnalité », le législateur a précisé que, dans le cadre de l'exécution des peines ou des mesures privatives de liberté, les méthodes pourront être mises en œuvre « aux mêmes conditions que celles qui sont prévues pour l'observation, l'infiltration et le recours aux indicateurs ». En se bornant à renvoyer, de manière générale, à des conditions qui visent l'hypothèse toute différente de mesures appliquées à des personnes soupçonnées de commettre des infractions et qui s'inscrivent dans le cadre d'une information ou d'une instruction judiciaires, le législateur n'a pas défini avec une précision suffisante les conditions d'application de ces mesures dans le cadre de l'exécution des peines. Par ailleurs, aucun juge indépendant et impartial ne pourra contrôler la mise en œuvre des méthodes particulières de recherche, puisque celle-ci se situe en dehors de l'hypothèse visée à

l'article 235ter du Code d'instruction criminelle et qu'aucune disposition ne confie ce contrôle à un autre juge. Ce contrôle est d'autant plus nécessaire que l'application des méthodes particulières de recherche peut porter atteinte aux droits fondamentaux d'autres personnes que celle qui a été condamnée.

La Cour annule dès lors les dispositions qui permettent le recours aux méthodes particulières de recherche dans le cadre de l'exécution des peines ou des mesures privatives de liberté. Toutefois, afin d'éviter les conséquences excessives qu'aurait l'effet rétroactif de cette annulation, la Cour maintient les effets des mesures ordonnées ou autorisées en application des dispositions qu'elle annule jusqu'à la publication de l'arrêt au *Moniteur belge*.

## 2. *L'autorisation donnée aux indicateurs de commettre des infractions (article 13, 2°)*

Un indicateur est une personne supposée entretenir des relations étroites avec une ou plusieurs personnes à propos desquelles il existe des indices sérieux qu'elles commettent ou commettraient des infractions, et qui fournit au fonctionnaire de police, à sa demande ou non, des renseignements et des données (article 47decies, § 1er, du Code d'instruction criminelle). Lors de l'élaboration de la loi du 6 janvier 2003, le législateur avait exclu qu'une opération d'infiltration puisse être confiée à des personnes qui ne sont pas des fonctionnaires de police formés et spécialement entraînés à cette fin. Selon les travaux préparatoires de la loi attaquée, « après les attentats de New York, de Madrid, de Londres, [il convenait] de renforcer la lutte contre le terrorisme en permettant aux autorités judiciaires d'user de moyens d'investigation plus appropriés à la complexité de ce phénomène criminel ».

S'il peut être admis, à titre exceptionnel, que le législateur permette à des magistrats chargés de rechercher et de poursuivre certaines catégories d'infractions d'autoriser les indicateurs, qui pourraient être d'une aide cruciale dans leur tâche, à commettre des infractions pour garantir le succès de l'enquête qu'ils mènent, encore faut-il qu'il respecte l'article 12 de la Constitution, qui exige que la procédure pénale soit prévisible. Les magistrats doivent connaître

avec toute la précision voulue quelles sont les infractions qu'ils peuvent autoriser les indicateurs à commettre. Cette exigence s'impose d'autant plus ici qu'il s'agit, pour une autorité judiciaire, d'autoriser une personne qui n'est ni assermentée ni chargée d'aucune mission par les autorités publiques à commettre une infraction qui peut avoir pour conséquence de porter atteinte aux droits fondamentaux de tiers.

En ce qui concerne les infractions que l'indicateur serait autorisé à commettre lui-même, le législateur devrait, en principe, les énumérer limitativement. Toutefois, il peut être admis, comme le relèvent les travaux préparatoires, qu'on ne peut « manifestement pas utiliser une liste limitative d'infractions que l'indicateur pourrait commettre, moyennant autorisation du procureur du Roi, parce qu'à la moindre suspicion, l'organisation terroriste ou criminelle testerait très vite l'indicateur en lui faisant commettre certaines infractions qui ne figurent pas sur la liste ». Le législateur ne peut donc procéder qu'en déterminant des critères, mais ceux-ci doivent être très précis afin d'éviter que l'autorisation n'aille au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Il est tout d'abord requis que l'autorisation de commettre des infractions ne soit donnée que dans le but de conserver la position d'information de l'indicateur et les infractions commises par l'indicateur doivent être absolument nécessaires au maintien de cette position (article 47*decies*, § 7, alinéa 1er, *in fine*). En outre, ces infractions doivent « nécessairement être proportionnelles à l'intérêt de maintenir la position d'information ». Par ailleurs, il faut respecter une procédure écrite. Enfin, La décision du procureur du Roi est conservée dans le dossier confidentiel visé à l'article 47*decies*, § 6, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle. De tels critères et une telle procédure sont de nature à éviter que l'usage qui sera fait de la disposition attaquée n'excède les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

En revanche, ces limites sont dépassées en ce que ne sont interdites que les infractions qui porteraient atteinte « directement et gravement » à l'intégrité physique des personnes. S'il peut être admis que l'indicateur commette, en tant qu'auteur principal, des

infractions ou qu'il participe, par les modes prévus aux articles 66 et 67 du Code pénal, aux infractions que pourraient commettre les personnes auxquelles il est lié, il ne peut être admis que des personnes qui ne sont ni fonctionnaires de police ni experts civils et qui entretiennent des liens étroits avec le milieu criminel puissent recevoir l'autorisation préalable de porter elles-mêmes atteinte à l'intégrité physique des personnes. L'article 47*decies*, § 7, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle viole dès lors les articles 10, 11 et 12 de la Constitution.

Enfin, il est requis que l'indicateur entretienne des relations étroites avec une ou plusieurs personnes à propos desquelles il existe des indices sérieux qu'elles commettent ou commettraient certains faits punissables que la loi énumère. Cette énumération détermine de façon suffisamment précise dans quelles circonstances la mesure critiquée peut être utilisée en ce qu'elle renvoie à des dispositions qui concernent les infractions terroristes, les violations graves du droit international humanitaire, ainsi que des infractions graves « commises dans le cadre d'une organisation criminelle visée à l'article 324*bis* du Code pénal ». Le législateur est resté dans les limites de son objectif qui est de lutter, en prenant des mesures exceptionnelles, contre le terrorisme et la criminalité organisée. Par ailleurs, en énumérant limitativement les faits punissables que pourraient commettre les personnes avec lesquelles l'indicateur entretient des relations étroites, la disposition attaquée satisfait à l'exigence de prévisibilité.

Il en est de même du renvoi qui est fait à l'article 324*ter* du Code pénal. Cette disposition détermine les actes ou les procédés punissables qu'utilise une organisation criminelle ainsi que les conditions de l'appartenance punissable à une telle organisation (§ 1er); elle précise à quelles conditions est punissable la personne qui participe à la préparation ou à la réalisation de toute activité licite de celle-ci (§ 2), ainsi que la personne qui participe « à toute prise de décision dans le cadre des activités de l'organisation criminelle » (§ 3). Dans chaque cas, elle précise la peine applicable à l'infraction qu'elle décrit.

En revanche, la disposition attaquée se donne un champ d'application insuffisamment déterminé en renvoyant de manière

générale aux faits punissables qui constitueraient une infraction « au sens de l'article 324*bis* » du Code pénal, selon lequel « constitue une organisation criminelle l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée, des crimes et délits punissables d'un emprisonnement de trois ans ou d'une peine plus grave, pour obtenir, directement ou indirectement, des avantages patrimoniaux ». Le renvoi à une disposition dont le champ d'application est aussi large ne satisfait pas à l'exigence de prévisibilité; il enlève en outre à la mesure critiquée son caractère exceptionnel; il rend enfin inutile l'énumération, contenue dans l'article 47*decies*, § 7, alinéa 1er, de certaines des infractions visées à l'article 90*ter*, § 2, du Code d'instruction criminelle, dont il est précisé qu'elles sont ou seront « commises dans le cadre d'une organisation criminelle visée à l'article 324*bis* ». L'article 47*decies*, § 7, alinéa 1er, viole dès lors les articles 10, 11 et 12 de la Constitution en ce qu'il renvoie, de manière générale, à des faits punissables qui constitueraient une infraction au sens de l'article 324*bis* du Code pénal.

En ce qui concerne l'absence d'une cause d'excuse exclusive de peine, il peut être admis que le législateur fasse preuve d'une plus grande prudence à l'égard de l'indicateur supposé entretenir des relations étroites avec le milieu criminel qu'à l'égard des fonctionnaires de police et des infiltrants civils sans liens avec ce milieu. En effet, l'on peut estimer qu'il y a davantage de possibilités qu'un indicateur dépasse les limites de l'autorisation en commettant également les infractions dans un autre but que le maintien de sa position d'information ou en ne respectant pas l'exigence de proportionnalité. Toutefois, en ce qu'elle n'indique pas l'effet que peut avoir l'autorisation sur la situation pénale de l'indicateur, alors qu'il est prévu que le magistrat qui donne cette autorisation n'encourt aucune peine (article 47*decies*, § 7, alinéa 4) et que les fonctionnaires de police qui commettent des infractions avec l'accord du procureur du Roi bénéficient d'une exemption de peine (article 47*quinquies*, § 2), la mesure ne satisfait pas aux exigences des articles 10 et 11 de la Constitution.

Enfin, en ce qu'il ne confie pas à un juge indépendant et impartial le contrôle de l'utilisation de l'article 47*decies*, § 7, cet article viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la

Convention européenne des droits de l'homme. Le dossier confidentiel contient désormais, en ce qui concerne les indicateurs, des éléments qui ont une portée analogue à ceux qui concernent l'infiltration, ce qui n'était pas le cas antérieurement, ainsi que la Cour l'avait constaté dans son arrêt n° 202/2004. Ce dossier doit donc faire l'objet, quant à ces éléments, d'un contrôle par un juge indépendant et impartial.

La Cour tire les conclusions des inconstitutionnalités qu'elle a relevées et annule l'article 47*decies*, § 7, du Code d'instruction criminelle ; elle donne en outre au législateur différentes pistes à suivre au cas où il estimerait devoir reprendre une disposition ayant le même objet que la disposition annulée. Enfin, afin d'éviter les conséquences excessives qu'aurait l'effet rétroactif de cette annulation, la Cour maintient les effets des mesures ordonnées ou autorisées en application de la disposition annulée, jusqu'à la publication de l'arrêt au *Moniteur belge*.

### 3. *Le contrôle judiciaire de l'application des méthodes particulières de recherche (articles 9 à 14 et 22 à 25)*

Si la lutte contre certaines formes de criminalité peut justifier le recours à des méthodes particulières de recherche qui impliquent nécessairement une atteinte à certains droits fondamentaux, le législateur doit néanmoins veiller à ce que, lors du contrôle juridictionnel de l'utilisation de ces méthodes, le droit à un procès équitable soit garanti.

La Cour examine successivement les différents griefs formulés par les parties requérantes : l'impossibilité pour l'inculpé et pour la partie civile de consulter le dossier confidentiel; l'impartialité contestée de la chambre des mises en accusation; l'audition séparée des parties et le caractère non contradictoire de la procédure; le délai de consultation du dossier répressif; la procédure de contrôle, par la chambre des mises en accusation, du dossier confidentiel et du dossier répressif; l'absence de recours contre l'arrêt de la chambre des mises en accusation; l'absence alléguée de sanction des nullités et, enfin, l'absence de contrôle des méthodes particulières de

recherche en cas de classement sans suite, lorsqu'elles ont été mises en œuvre dans le cadre de l'exécution des peines et en cas de recours à des indicateurs.

La Cour écarte ces différents griefs, hormis celui portant sur l'absence de recours contre l'arrêt de la chambre des mises en accusation, sur la base duquel elle va annuler l'article 235*ter*, § 6, du Code d'instruction criminelle.

En disposant que « le contrôle du dossier confidentiel par la chambre des mises en accusation n'est susceptible d'aucun recours », l'article 235*ter*, § 6, ne se limite pas à appliquer la règle selon laquelle le recours en cassation ne sera ouvert qu'après l'arrêt ou le jugement définitif. Il exclut que même un pourvoi en cassation qui serait formé après un arrêt ou un jugement définitif puisse porter sur le contrôle du dossier confidentiel exercé par la chambre des mises en accusation, à la fin de l'information ou de l'instruction. Une telle dérogation au régime de droit commun ne peut être admise que s'il est raisonnablement justifié de priver une catégorie de personnes de la faculté d'introduire un pourvoi devant la Cour de cassation.

L'exclusion du recours en cassation contre les arrêts rendus en application de l'article 235*ter* du Code d'instruction criminelle a été justifiée, selon les travaux préparatoires, par le caractère nécessairement secret des données du dossier confidentiel, qui peuvent être contrôlées uniquement par les magistrats de la chambre des mises en accusation. Une telle préoccupation pourrait justifier que seuls les magistrats de la Cour de cassation aient le droit de consulter le dossier confidentiel et que le président de la chambre saisie prenne les mesures nécessaires en vue d'assurer la protection du dossier confidentiel, ainsi que le prévoit, en ce qui concerne la procédure devant la chambre des mises en accusation, l'article 235*ter*, § 3. Toutefois, en excluant tout recours contre le contrôle du dossier confidentiel, le législateur est allé au-delà de ce qui était nécessaire pour garantir le secret des données sensibles que contient ce dossier.

La mesure critiquée a été justifiée par une comparaison avec la situation engendrée par la loi du 8 avril 2002 relative à l'anonymat

des témoins mais la justification d'une mesure ne peut résulter de ce qu'une mesure semblable a été prise dans une autre matière qui n'est pas comparable. Les mesures d'infiltration et d'observation peuvent constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et du domicile, garantis par des normes constitutionnelles et conventionnelles au regard desquelles la Cour de cassation peut exercer, même d'office, un contrôle sur les décisions judiciaires, ce qui suppose qu'elle ait accès aux données confidentielles. En outre, ces mesures doivent satisfaire aux exigences de proportionnalité et de subsidiarité formulées aux articles 47*sexies*, § 2, et 47*octies*, § 2, du Code d'instruction criminelle, ce qui fait partie du contrôle de légalité que doit exercer la Cour de cassation.

Il était encore allégué que la protection du dossier confidentiel relèverait d'un intérêt supérieur et qu'on ne pourrait prendre aucun risque puisqu'il y va, notamment, de la vie des infiltrants. Tout magistrat étant tenu au secret professionnel, il n'est pas justifié que soit refusé à la Cour de cassation l'accès à un dossier contrôlé par la chambre des mises en accusation, dès lors que la confidentialité de ce dossier peut être garantie de la même manière au sein des deux juridictions.

L'exposé des motifs de la loi attaquée insistait également sur les « importantes garanties procédurales qui doivent assurer le droit à un procès équitable lors de l'examen devant la chambre des mises en accusation sur la base de l'article 235*ter* du Code d'instruction criminelle [...] ». La circonstance que des garanties importantes sont prévues lors du contrôle effectué par la chambre des mises en accusation ne peut justifier que soit exclu le contrôle de légalité, exercé par la Cour de cassation, qui doit porter notamment sur le respect de ces garanties.

Il était aussi allégué que la Cour de cassation exerce un contrôle sur les conséquences juridiques du contrôle de la chambre des mises en accusation lorsque la Cour de cassation est saisie en application de l'article 235*bis*. Ce contrôle ne permet cependant pas à la Cour de cassation de prendre connaissance de données dont l'examen a pu conduire la chambre des mises en accusation à conclure à la légalité ou à l'illégalité des mesures critiquées.

Il était enfin soutenu que la décision de la chambre des mises en accusation n'est pas définitive et que le juge du fond pourra, en application des articles 189*ter* et 335*bis* du Code d'instruction criminelle, charger la chambre des mises en accusation de contrôler à nouveau l'application des méthodes particulières de recherche, d'observation et d'infiltration, en application de l'article 235*ter*. Cette possibilité, qui n'est prévue qu'au cas où des éléments concrets « sont apparus postérieurement au contrôle de la chambre des mises en accusation », n'équivaut pas au contrôle de légalité qu'exerce la Cour de cassation en matière répressive.

En conclusion, la Cour conclut que l'article 235*ter*, § 6, établit une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée et annule également cette disposition.

*En synthèse*, la Cour, par cet arrêt n° 105/2007, annule, dans le Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été modifié par la loi attaquée du 27 décembre 2005, l'article 47*ter*, § 1er, alinéa 3, et l'article 47*decies*, § 7; la deuxième phrase de l'article 47*undecies*, alinéa 2, et la deuxième phrase de l'article 47*undecies*, alinéa 3; l'article 235*ter*, § 6. Elle maintient les effets des mesures ordonnées ou autorisées en application de l'article 47*ter*, § 1er, alinéa 3, et de l'article 47*decies*, § 7, jusqu'à la publication de l'arrêt au *Moniteur belge*.

### ■ 17. Le mandat d'arrêt européen (arrêt n° 128/2007)

La Cour a été saisie en 2004, par l'ASBL « Advocaten voor de Wereld », d'un recours en annulation de la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen<sup>1</sup>. Cette loi transpose en droit interne la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres.

Les critiques portaient, notamment, sur la validité de la décision-cadre ainsi que sur la compatibilité avec le principe de légalité des délits et des peines de certains termes utilisés tant par la décision-cadre que par la loi attaquée.

<sup>1</sup> Voir le rapport 2005, pp. 39-42.

Dès lors que, d'une part, le contrôle de la validité d'une décision-cadre prise, comme en l'espèce, en vertu de l'article 34, paragraphe 2, point b), du Traité U.E. relève, selon les articles 36 et 46 du même Traité, de la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes que la Belgique a admise en la matière, et que, d'autre part, les griefs formulés à l'égard de la loi, sur le plan du principe de légalité, valent dans la même mesure pour la décision-cadre, la Cour a posé, par son arrêt n° 124/2005, deux questions préjudicielles à la Cour de justice des Communautés européennes : l'une porte sur la compatibilité de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen avec les dispositions du Traité qui autorisent le recours à cette procédure, l'autre, à titre subsidiaire, sur le respect par la décision-cadre précitée du principe de légalité des délits et des peines et du principe d'égalité et de non-discrimination.

Après que la Cour de justice des Communautés européennes se fut prononcée sur ces questions (arrêt du 3 mai 2007, affaire C-303/5), la Cour reprend l'examen du dossier, qu'elle tranche par son arrêt n° 128/2007.

Le premier grief, qui faisait l'objet de la première question préjudicielle, soutenait que la décision-cadre ne serait pas valide parce que la matière du mandat d'arrêt européen aurait dû être mise en œuvre par convention et non par décision-cadre, dès lors qu'en vertu de l'article 34, paragraphe 2, sous b), du Traité UE, les décisions-cadres ne peuvent être arrêtées que pour le « rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres », ce qui ne serait pas le cas en l'occurrence.

La Cour rejette ce grief en s'alignant sur la réponse de la Cour de justice selon laquelle la reconnaissance mutuelle des mandats d'arrêt émis dans les différents États membres, conformément au droit de l'État d'émission, exige le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres relatives à la coopération judiciaire en matière pénale et, plus spécifiquement, des règles concernant les conditions, procédures et effets de la remise entre autorités nationales, ce qui est précisément l'objet de plusieurs dispositions de la décision-cadre (considérants 29 et 30). L'article 34, paragraphe 2, UE, en ce qu'il énumère et définit, dans

des termes généraux, les différents types d'instruments juridiques qui peuvent être utilisés pour 'réaliser les objectifs de l'Union' énoncés au titre VI du traité UE, ne saurait être interprété comme excluant que le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres par l'adoption d'une décision-cadre puisse concerner des domaines autres que ceux mentionnés à l'article 31, paragraphe 1, sous e), UE et, en particulier, la matière du mandat d'arrêt européen (considérant 38). S'il est vrai que le mandat d'arrêt européen aurait également pu faire l'objet d'une convention, il relève du pouvoir d'appréciation du Conseil de privilégier l'instrument juridique de la décision-cadre, dès lors que, comme en l'espèce, les conditions d'adoption d'un tel acte sont réunies (considérant 41).

D'autres moyens critiquaient l'abandon de l'exigence de la double incrimination pour les infractions énumérées à l'article 5, § 2, de la loi attaquée : cet abandon violerait le principe d'égalité et de non-discrimination, lu seul ou en combinaison avec l'article 14 de la Constitution et avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour rejette également ces griefs - qui avaient fait l'objet de la seconde question préjudicielle posée à la Cour de justice des Communautés européenne - en relevant, tout d'abord, que cette dernière a jugé, dans son arrêt du 3 mai 2007, que l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre, en ce qu'il supprime le contrôle de la double incrimination pour les infractions mentionnées à cette disposition, n'était pas invalide.

Après avoir repris les considérants n° 45 à 60 de l'arrêt de la Cour de justice, la Cour estime que la motivation de cet arrêt concernant la décision-cadre 2002/584/JAI vaut également *mutatis mutandis* à l'égard de la loi du 19 décembre 2003, qui met en œuvre en droit belge la décision-cadre précitée.

La décision-cadre, comme la loi attaquée et la genèse de celle-ci, font apparaître que l'exigence de la double incrimination pour les infractions énumérées à l'article 5, § 2, n'est pas abandonnée, mais qu'il n'y a pas de contrôle de cette exigence, parce que, eu égard à leur gravité, les faits sont réputés punissables dans tous les États

membres de l'Union européenne. L'abandon du contrôle de la double incrimination n'a pas pour effet que l'autorité judiciaire d'exécution doive automatiquement donner suite à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen. La règle inscrite à l'article 5, § 2, de la loi doit être appréciée à la lumière des autres conditions auxquelles la remise est subordonnée.

La disposition attaquée doit avant tout être appréciée en combinaison avec la règle inscrite à l'article 6, 5°, de la loi, qui transpose l'article 4, point 7), sous b) et c), de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen ; en vertu de cette disposition, l'exécution du mandat d'arrêt européen peut être refusée lorsque celui-ci porte sur des infractions qui ont été commises en tout ou en partie sur le territoire belge ou en un lieu assimilé à ce territoire ou qui ont été commises hors du territoire de l'Etat membre d'émission et lorsque le droit belge n'autorise pas la poursuite pour les mêmes infractions commises hors du territoire belge. Par ailleurs, outre le motif de refus facultatif inscrit à l'article 6, 5°, de la loi attaquée, l'exécution d'un mandat d'arrêt européen doit être refusée s'il existe une loi d'amnistie en Belgique (article 4, 1°), en raison du principe « *non bis in idem* » (article 4, 2°), si la personne recherchée n'est pas pénalement responsable eu égard à son âge, conformément au droit belge (article 4, 3°), et si l'action publique ou la peine sont prescrites conformément à la loi belge (article 4, 4°). Enfin, de façon générale, un Etat ne pourra collaborer à la remise d'une personne recherchée lorsqu'il existe un risque, dans l'Etat d'émission, qu'il soit porté atteinte à ses droits fondamentaux. A cet égard, il convient de se référer à l'article 4, 5°, de la loi attaquée, en vertu duquel l'exécution d'un mandat d'arrêt européen est refusée s'il y a des raisons sérieuses de croire que l'exécution de ce mandat aurait pour effet de porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée, tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du Traité UE. Ainsi l'autorité judiciaire d'exécution pourra-t-elle toujours tenir compte, lors de la remise, des circonstances concrètes de chaque situation.

Outre les griefs examinés ci-dessus, l'ASBL requérante formulait deux autres types de critiques que la Cour va également écarter.

D'une part, la loi attaquée violerait les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec son article 12 et avec les articles 5.2, 5.4

et 6.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors qu'elle ne conférerait pas à une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen en vue de poursuites, les mêmes garanties, en cas de privation de liberté, que celles prévues par la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive : au terme de l'analyse à laquelle elle procède, la Cour conclut, notamment, que les garanties qui entourent la privation de liberté en vue de l'éventuelle remise sont, dans une large mesure, équivalentes à celles prévues par la loi du 20 juillet 1990.

Il était allégué, d'autre part, que l'article 7 de la loi attaquée violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 13 et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition conduirait, lors de son application par l'autorité d'exécution belge, à un traitement inégal des personnes condamnées par défaut dans différents pays de l'Union européenne, dès lors que les garanties relatives au caractère contradictoire de la procédure pénale ne sont pas réglées de manière uniforme dans les différents Etats membres et que l'autorité judiciaire d'exécution belge devra établir cas par cas s'il existe des garanties suffisantes dans l'Etat d'émission; en outre, la possibilité de recours n'offrirait pas une garantie suffisante. Au terme de l'analyse à laquelle elle procède, la Cour conclut que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, la disposition entreprise ne conduit pas à un traitement inégal de personnes condamnées mais vise précisément à garantir à tous, de manière égale, les droits inscrits à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En conclusion, la Cour rejette le recours en annulation de la loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen.



## VIII. DROIT DES SANCTIONS

### **18. Douanes et accises : le principe de proportionnalité (arrêt n° 81/2007)**

La Cour a été saisie de nombreuses questions préjudicielles portant sur la constitutionnalité des dispositions pénales de la loi générale sur les douanes et accises (en abrégé L.G.D.A.)<sup>1</sup>. Cette loi contient des règles spécifiques dont la Cour a généralement jugé – à l’exception des arrêts n° 43 et 162/2001 - qu’elles avaient pour objet de combattre l’ampleur et la fréquence des fraudes dans une matière particulièrement technique et transfrontalière, qui est désormais régie en grande partie par une abondante réglementation européenne et qu’elles n’étaient pas discriminatoires, comparées aux règles du droit pénal et de la procédure pénale.

Parmi les dispositions dont la Cour avait admis la constitutionnalité figurait, entre autres, l’impossibilité pour le juge, dans les cas où aucune transaction n’est possible, de tenir compte de circonstances atténuantes. Par son arrêt n° 60/2002, la Cour avait jugé qu’il appartient au législateur d’apprécier s’il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l’intérêt général, spécialement dans une matière qui, comme en l’espèce, donne lieu à une fraude importante. Cette sévérité peut éventuellement ne pas affecter seulement le niveau de la peine pécuniaire, mais aussi la faculté offerte au juge d’adoucir la peine en deçà des limites fixées lorsque des circonstances atténuantes peuvent être retenues. Elle avait conclu à l’absence de discrimination.

Dans son arrêt n° 138/2006, la Cour a amorcé un revirement de jurisprudence, qui a été confirmé par les arrêts n<sup>os</sup> 165 et 199/2006.<sup>2</sup>

Elle a jugé que l’application d’un tel texte - qui remonte au 26 août 1822 - à des sanctions pénales n’est pas compatible avec l’article 6.1

<sup>1</sup> Voir rapport 2006, pp. 91-94

<sup>2</sup> Voir rapport 2006, p. 91.

de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit pénal qui exige que rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge.

Par son arrêt *n° 81/2007*, la Cour va amplifier le revirement de jurisprudence amorcé en 2006.

L'article 23, alinéa 1er, ancien de la loi du 22 octobre 1997, déjà en cause dans l'arrêt *n° 138/2006*, est de nouveau soumis à la Cour à l'occasion de trois questions préjudicielles; celles-ci portent sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle restreint la liberté d'appréciation du juge pour ce qui est de la peine à infliger.

Comme elle l'a fait dans ses arrêts *n<sup>os</sup> 138/2006, 165/2006, 199/2006 et 8/2007*, la Cour examine tout d'abord celle des questions préjudicielles qui compare l'impossibilité pour le juge répressif de tenir compte de circonstances atténuantes et la faculté laissée à l'administration, par l'article 263 de la LGDA, de transiger s'il existe de telles circonstances. Au terme d'un raisonnement identique à celui tenu dans les arrêts précités, elle conclut de même à la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La deuxième question compare l'article 23, alinéa 1er, avec le droit pénal commun, qui permet généralement au juge de déterminer la peine dans les limites d'une peine minimale et d'une peine maximale fixées par la loi et de tenir compte de circonstances atténuantes pour infliger une sanction en deçà du minimum légal (articles 79 à 85 du Code pénal); la troisième question compare l'amende égale au décuple des droits éludés, prévue à l'article 23, alinéa 1er, de la loi du 22 octobre 1997, avec l'amende prévue à l'article 239 de la LGDA.

La Cour examine ensemble ces deux questions.

Le principe de la proportionnalité des peines n'est pas étranger à notre système juridique qui, en règle, permet au juge de choisir la

peine entre un minimum et un maximum, de tenir compte de circonstances atténuantes et d'ordonner le sursis et la suspension du prononcé, le juge pouvant ainsi individualiser dans une certaine mesure la peine, en infligeant celle qu'il estime proportionnée à l'ensemble des éléments de la cause. Pour ce qui concerne plus particulièrement les amendes, le législateur prévoit également que, lorsqu'il fixe l'amende, le juge tient compte de la situation du prévenu (articles 163, alinéas 3 et 4, et 195, alinéas 2 et 3, du Code d'instruction criminelle).

Cette prise en compte de la proportionnalité de la peine est toutefois exclue pour certaines infractions du droit pénal spécial, ainsi qu'en matière de douane et accises où le juge doit infliger des amendes égales au décuple, doublé en cas de récidive, des droits éludés. Non seulement les montants des amendes peuvent être sensiblement plus élevés qu'en droit pénal ordinaire, mais la possibilité de les modérer est inexistante, sous réserve de l'application de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

S'il appartient au législateur d'apprécier s'il est souhaitable de contraindre le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général, il convient d'apprécier si son choix n'est pas manifestement déraisonnable, spécialement lorsqu'il s'agit d'une infraction qui fait l'objet d'une réglementation communautaire et d'une jurisprudence européenne.

La loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales a été adoptée en exécution de dispositions de droit communautaire.

L'article 10 du Traité C.E. impose aux Etats membres, lorsqu'une réglementation communautaire ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction pour sa violation ou renvoie sur ce point aux dispositions nationales, de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. A cet effet, les Etats membres doivent veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions, de fond et de procédure, qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaire. A cet égard, selon la jurisprudence de la C.J.C.E, ils sont

certes libres dans leur choix des sanctions à infliger mais celles-ci doivent avoir un caractère effectif, proportionné et dissuasif.

Les Etats membres sont donc tenus d'exercer cette compétence dans le respect du droit communautaire et de ses principes généraux et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité qui est notamment mentionné à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice, le 7 décembre 2000, selon lequel « l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction ». Si cette Charte n'est pas, en elle-même, juridiquement contraignante, elle traduit le principe de l'Etat de droit sur lequel, en vertu de l'article 6 du Traité UE, l'Union est fondée et elle constitue une illustration des droits fondamentaux que l'Union doit respecter, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

Une amende fixée au décuple des droits éludés pourrait, dans certains cas, porter une telle atteinte à la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée qu'elle pourrait constituer une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuit et constituer une violation du droit au respect des biens, garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour se réfère à cet égard à l'arrêt *Mamidakis* c/Grèce, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 11 janvier 2007.

Une disposition qui ne permet pas au juge d'éviter une violation de cette disposition méconnaît le droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Même si le législateur pouvait prévoir une peine égale au décuple des droits éludés, l'absence d'un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale, rend la mesure incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En conclusion, la Cour décide que l'article 23, alinéa 1er, de la loi du 22 octobre 1997 relative à la structure et aux taux des droits d'accise sur les huiles minérales viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il ne permet au juge pénal en aucune façon de modérer, s'il existe des circonstances atténuantes, l'amende prévue par cette disposition et en ce que, en ne prévoyant pas une amende maximale et une amende minimale, il pourrait, dans certains cas, constituer une violation du droit au respect des biens, garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

### **19. Les majorations et amendes en matière de sécurité sociale (arrêts n<sup>os</sup> 86/2007 et 157/2007)**

La Cour s'est déjà prononcée à plusieurs reprises au sujet de la constitutionnalité de majorations, amendes et, plus généralement, de sommes par lesquelles des législations sanctionnent des illégalités.<sup>1</sup>

La Cour va à nouveau se pencher sur cette matière en répondant, par son arrêt n<sup>o</sup> 86/2007, à deux questions préjudicielles posées par le tribunal du travail de Bruxelles, et, dans son arrêt n<sup>o</sup> 157/2007, à une question posée par le Tribunal du travail de Verviers.

L'arrêt n<sup>o</sup> 86/2007 concerne l'article 30bis, § 3, alinéas 1er à 3, de la loi du 27 juin 1969 « révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs », inséré par l'article 61 de la loi du 4 août 1978 « de réorientation économique », qui prévoyait<sup>2</sup> que celui qui fait appel à un cocontractant non enregistré, est tenu, lors de chaque paiement qu'il effectue à ce

<sup>1</sup> Voir rapport 2003, pp. 63 à 65 et rapport 2006, pp. 91 à 94.

<sup>2</sup> avant son remplacement par l'article 1er de l'arrêté royal du 26 décembre 1998 « portant des mesures en vue d'adapter la réglementation relative à la responsabilité solidaire pour les dettes sociales et fiscales en application de l'article 43 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions », lui-même confirmé par l'article 1er, 4<sup>o</sup>, de la loi du 23 mars 1999 « portant confirmation et modification de divers arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions ».

cocontractant, de retenir et de verser 15 p.c. du montant dont il est redevable à l'Office national de sécurité sociale (alinéas 1er et 2); à défaut, il est redevable envers l'Office national de sécurité sociale d'une majoration égale au double du montant dû, sans préjudice de l'application des sanctions prévues par l'article 35, alinéa 1er, 3<sup>o</sup> (alinéa 3).

La disposition en cause fait partie d'un ensemble de mesures destinées, selon les travaux préparatoires, à « réprimer d'une manière plus efficace les pratiques frauduleuses de pourvoyeurs de main d'œuvre » qui « se traduisent, d'une part, par le non-paiement de cotisations de sécurité sociale, du précompte professionnel et de la TVA et, d'autre part, par l'occupation, au détriment des demandeurs d'emploi réguliers, d'un nombre important de postes de travail, soit par des étrangers en situation irrégulière, soit par des bénéficiaires d'allocations sociales en violation des règles qui régissent l'octroi de ces allocations ».

La majoration visée à l'article 30*bis*, § 3, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 peut, dans certains cas, s'avérer très lourde. Cette majoration a notamment pour objet de prévenir et de sanctionner un manquement à la règle édictée par l'article 30*bis*, § 3, alinéa 1er, de la loi du 27 juin 1969; elle n'a pas pour but de réparer un dommage causé à l'Office national de sécurité sociale; connaissant à l'avance la sanction qu'elle risque d'encourir, la personne qui ne respecte pas la règle précitée sera incitée à la respecter. Possédant dès lors un caractère répressif prédominant<sup>1</sup>, ainsi que le relève le juge *a quo*, cette majoration est une sanction de nature pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme; elle doit donc être conforme aux principes généraux du droit pénal.

Toutefois, comme l'indique également le juge *a quo*, cette majoration n'est pas une peine au sens de l'article 1er du Code pénal, de telle sorte que les règles internes du droit pénal et de la procédure pénale ne lui sont pas, en tant que telles, applicables. Il appartient à la Cour

<sup>1</sup> La Cour de cassation, dans un arrêt du 19 novembre 2007 (Deckers c/ O.N.S.S., S.06.0075. F), a estimé que la majoration en cause « ne constitue pas une peine mais une indemnité forfaitaire de réparation, prévue dans l'intérêt général, de l'atteinte portée au financement de la sécurité sociale ; elle a un caractère civil ».

de vérifier si, en ne permettant pas que s'appliquent à cette majoration certaines de ces règles, le législateur n'a pas méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution.

La première différence de traitement provient de la circonstance que les personnes qui sont citées devant le tribunal du travail par l'Office national de sécurité sociale en vue d'être condamnées à payer à cet organisme la « majoration » visée par la disposition en cause ne peuvent, contrairement aux personnes qui sont poursuivies pour les mêmes faits devant le tribunal correctionnel, sur la base de l'article 35, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 juin 1969, solliciter l'application de l'article 85, alinéa 1er, du Code pénal, relatif aux circonstances atténuantes. En effet, la majoration en cause n'étant pas une peine au sens de l'article 1er du Code pénal, le comportement qu'elle sanctionne n'est pas une infraction au sens de l'article 38 de la loi du 27 juin 1969. En l'absence de justification raisonnable de cette différence de traitement, la Cour décide que l'article 30bis, § 3, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La seconde différence de traitement soumise à la Cour provient de la circonstance que les personnes qui sont citées devant le tribunal du travail par l'Office national de sécurité sociale en vue d'être condamnées à payer à cet organisme la « majoration » visée par la disposition en cause ne peuvent, contrairement aux personnes qui sont poursuivies pour les mêmes faits devant le tribunal correctionnel, sur la base de l'article 35, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 juin 1969, bénéficier du sursis à l'exécution des peines en application de l'article 8 de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

Selon le juge *a quo*, cette différence de traitement provient de l'absence, dans la disposition en cause, d'une habilitation expresse du tribunal du travail à ordonner le sursis à l'exécution des peines prévu par la loi du 29 juin 1964.

Le sursis à l'exécution des peines a pour objectif de réduire les inconvénients inhérents à l'exécution des peines et de ne pas compromettre la réinsertion du condamné; il peut être ordonné à propos de peines d'amende; il ressort en outre de l'article 141, § 7,

alinéa 3, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, introduit par la loi-programme du 24 décembre 2002, ainsi que de l'article 1er<sup>quater</sup> de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, inséré par l'article 145 de la loi-programme du 27 décembre 2004, que le sursis n'est pas considéré par le législateur comme incompatible avec une amende imposée par une autorité autre qu'une juridiction pénale. Qu'il soit accordé par le tribunal correctionnel ou par une autre juridiction, telle que le tribunal du travail, le sursis peut inciter le condamné à s'amender par la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation au paiement d'une amende. Il appartient au législateur de déterminer en la matière les conditions auxquelles un sursis peut être ordonné et de fixer les conditions et la procédure de son retrait lorsque la loi du 29 juin 1964 n'est pas applicable.

Même si elle n'a pas le caractère infamant d'une condamnation pénale, notamment en ce qu'elle n'est pas inscrite au casier judiciaire, la majoration prévue par la disposition en cause ne permet pas, en raison de son caractère inéluctable, de tenir compte des antécédents, des efforts ou de la possibilité d'amendement de l'intéressé.

La Cour conclut que, en ce qu'il ne permet pas au tribunal du travail d'accorder le sursis à la première catégorie de personnes citées ci-dessus, l'article 30<sup>bis</sup>, § 3, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1969 n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'arrêt n<sup>o</sup> 157/2007 concerne l'article 35 de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (ci-après : la loi du 27 juin 1969), tel qu'il a été remplacé par l'article 84 de la loi-programme du 27 décembre 2005, qui régleme les sanctions applicables en cas de non-respect de la loi du 27 juin 1969 et de ses arrêtés d'exécution ainsi que le sort de l'action publique et celui des cotisations, majorations de cotisations et intérêts de retard qui n'ont pas été versés à l'organisme percepteur des cotisations de sécurité sociale.

Plus particulièrement, le nouvel article 35, § 1er, alinéa 3, prévoit, lorsque le juge prononce la peine à charge de l'employeur, ses

préposés ou mandataires, la condamnation d'office de l'employeur à payer à l'organisme percepteur le montant des cotisations, majorations de cotisations et intérêts de retard qui n'ont pas été versés à cet organisme; le nouvel article 35, § 3, instaure un montant minimal de 2 500 euros par personne occupée et par mois ou fraction de mois, applicable aux « cotisations à payer » dans les situations visées à l'article 35, § 1er, alinéas 3 à 5; ce montant minimal s'applique par conséquent à la condamnation d'office aux cotisations, majorations de cotisations et intérêts de retard qui n'ont pas été versés.

Ce sont ces deux dispositions de l'article 35 de la loi du 27 juin 1969 qui sont soumises à la Cour : le juge a quo l'invite à comparer la situation des personnes condamnées sous l'empire de l'ancienne loi - pour lesquelles la condamnation d'office aux cotisations, majorations et intérêts n'était soumise à aucun montant minimal - avec la situation des personnes qui, pour des faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi-programme du 27 décembre 2005, se voient condamnées par le juge, après l'entrée en vigueur de cette loi, au paiement des cotisations, majorations et intérêts de retard, sans que le montant des cotisations à payer puisse être inférieur à 2 500 euros par personne occupée et ce par mois ou fraction de mois.

La Cour a souvent dit que les articles 10 et 11 de la Constitution imposent, en principe, de comparer la situation de deux catégories de personnes différentes et non la situation d'une même catégorie de personnes sous l'ancienne et sous la nouvelle législation, à peine de rendre impossible toute modification législative. Il n'en va cependant pas de même lorsqu'est invoquée, en combinaison avec ces dispositions, une violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : en effet, ces dispositions interdisent au juge de condamner quelqu'un pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction et d'infliger une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés s'il était établi que la condamnation d'office, sur la base des dispositions en cause, au paiement des cotisations, majorations et intérêts de retard qui n'ont pas été versés, en dépit de leur caractère civil apparent,

constitue en réalité une mesure pénale et que cette condamnation s'applique également à des faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi-programme du 27 décembre 2005.

Pour répondre à la question préjudicielle qui lui est posée, la Cour envisage deux interprétations des dispositions dont elle est saisie.

Ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt n<sup>o</sup> 9/2003, les condamnations que le juge prononce d'office en application de l'article 35, § 1er, alinéa 3, qui a la même portée que l'article 35, alinéa 3, ancien, de la loi, ne sont pas de nature pénale; la condamnation prévue par l'article 35, § 1er, alinéa 3, considéré isolément, est donc une mesure civile à laquelle ne s'appliquent pas les principes du droit pénal mentionnés dans la question préjudicielle.

L'article 35, § 1er, alinéa 3, ne peut cependant se lire indépendamment de l'article 35, § 3. En ce qu'il dispose que « le montant des cotisations à payer ne peut en aucun cas être inférieur à 2 500 euros par personne occupée et ce par mois ou par fraction de mois », l'article 35, § 3, lorsque les « cotisations à payer » ne constituent que des cotisations, majorations et intérêts de retard, élève ces cotisations à un montant qui est sans rapport avec le préjudice subi par l'organisme percepteur des cotisations de sécurité sociale, et qui aboutit donc à conférer à ces cotisations, ainsi que le relève le juge a quo dans les motifs de son jugement, une nature pénale au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par la référence que fait l'article 35, § 3, à l'article 35, § 1er, alinéa 3, le législateur a donc modifié la nature civile originaire de la condamnation d'office aux cotisations, majorations de cotisations et intérêts de retard.

Il en résulte que, interprétées en ce sens que les personnes qui ont commis des faits avant l'entrée en vigueur de la loi-programme du 27 décembre 2005 sont condamnées, après l'entrée en vigueur de cette loi, au paiement des cotisations, majorations de cotisations et intérêts de retard qui n'ont pas été versés sans que le montant des cotisations à payer puisse être inférieur à 2 500 euros par personne occupée, et ce par mois ou par fraction de mois, les dispositions en cause sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution,

combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Toutefois, interprétées en ce sens qu'elles ne s'appliquent pas à des faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi-programme du 27 décembre 2005, ces mêmes dispositions, qui ne déterminent pas leur application dans le temps, ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.



## IX. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

### **20. Le droit d'action en matière de protection de l'environnement (arrêt n° 70/2007)**

La loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement prévoit, en son article 1er, que le président du tribunal de première instance peut constater l'existence d'un acte, même pénalement réprimé, constituant une violation manifeste ou une menace grave de violation d'une disposition en matière de protection de l'environnement, et qu'il peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution, imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de tels actes ou à empêcher des dommages à l'environnement et accorder au contrevenant un délai pour se conformer aux mesures ordonnées.

L'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale prévoit qu'un ou plusieurs habitants peuvent, « au défaut du collège des bourgmestre et échevins », ester en justice au nom de la commune, en offrant, sous caution, de se charger des frais du procès et de répondre des condamnations qui seraient prononcées.

Il est demandé à la Cour si l'application de ces deux dispositions combinées n'entraîne pas une différence de traitement injustifiée en ce qu'elle ne permettrait pas à l'habitant d'une commune d'introduire une telle action s'il est confronté à un acte qui est conforme à une autorisation de la commune.

Un habitant d'une commune qui est en justice sur la base de l'article 271, § 1er, de la Nouvelle loi communale n'agit pas en son nom propre, mais uniquement au nom de la commune et en tant que représentant de celle-ci. L'action doit se fonder sur un droit de la commune et elle a pour but de défendre un intérêt collectif. Par conséquent, un habitant d'une commune ne peut ester en justice au nom de celle-ci que pour autant que la commune en question soit elle-même recevable à agir.

L'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 janvier 1993 accorde un droit d'action en matière de protection de l'environnement aux autorités administratives, parmi lesquelles figurent les communes. Par conséquent, cette disposition habilite une commune à introduire une action en cessation en vue de protéger l'environnement ou d'empêcher une menace grave pour l'environnement sur son territoire, pour autant que la protection de cet aspect de l'environnement relève de ses compétences.

La circonstance que la commune a elle-même accordé un permis ne l'empêche pas d'introduire une action en cessation d'un acte réalisé en exécution de ce permis, même si cet acte est conforme à l'autorisation qu'elle a donnée. En effet, l'article 159 de la Constitution n'empêche pas une autorité administrative d'invoquer l'illégalité d'une décision qu'elle a elle-même prise. On ne saurait en outre alléguer que la commune n'a aucun intérêt à telle action, étant donné qu'une commune qui introduit une action en cessation sur la base de l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 est, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, réputée avoir un intérêt. En conséquence, la commune ne doit pas justifier d'un intérêt propre au sens de l'article 17 du Code judiciaire, son droit d'action découlant directement de la loi du 12 janvier 1993.

Il résulte de ce qui précède qu'un habitant peut introduire l'action en cessation au nom de la commune, même si l'acte litigieux est conforme à l'autorisation de la commune.

Les dispositions en cause sont donc incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution si on les interprète comme déniaient à un habitant le droit d'introduire une action en cessation au nom d'une commune s'il critique un acte qui est conforme à l'autorisation donnée par celle-ci.

Mais cette différence de traitement n'existe pas, et par conséquent les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés, si on interprète ces dispositions en ce sens qu'un habitant de la commune peut agir en justice au nom de celle-ci même s'il critique un acte conforme à une autorisation qu'elle a donnée.

## X. DROIT DE L'ENSEIGNEMENT

### **21. La liberté de l'enseignement : limites admissibles et sanction disproportionnée (arrêt n° 132/2007)**

Depuis sa création, la Cour a prononcé quinze suspensions. Le seizième arrêt de suspension a été rendu en matière d'enseignement.

Par l'article 124 du décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs, la Communauté française décide que, dans l'enseignement subventionné, une école n'est admise aux subventions que si le membre du personnel qui en assume la direction est un membre du personnel subsidié et rémunéré par une subvention-traitement.

Une école fondamentale de l'enseignement libre subventionné non confessionnel, qui a pour directrice une personne qui ne fait pas partie du personnel subsidié et qui est rémunérée sur fonds propres par l'école, de même que cette directrice, demandent la suspension et l'annulation de deux dispositions du décret : l'article 124, qui crée cette nouvelle exigence et, à titre subsidiaire, l'article 136, qui prévoit des mesures transitoires au profit de certaines catégories de directeurs, dont ne fait pas partie la directrice de l'école requérante.

Dans l'examen de la demande de suspension, la Cour écarte tout d'abord l'argument du Gouvernement de la Communauté française qui contestait l'intérêt à agir des parties requérantes au motif que la première partie requérante ne serait pas directrice de la seconde « au sens de la réglementation applicable ». La Cour observe que l'intéressée a été considérée comme directrice de l'école dans tous les contacts que celle-ci a eus avec la Communauté française et qu'elle a été inspectée en cette qualité. Elle considère que le décret attaqué sera de nature à affecter la situation tant de l'école que de sa directrice.

En ce qu'aucune mesure transitoire n'est prévue en faveur de la catégorie des personnes à laquelle appartient une des requérantes,

ces personnes sont traitées différemment des autres directeurs dont la situation est affectée par le décret attaqué, qui bénéficient des dispositions transitoires inscrites à l'article 136, § 1er, du même décret, sans que cette différence de traitement paraisse raisonnablement justifiée; les moyens dirigés contre les articles 124 et 136, § 1er, lus conjointement, du décret attaqué sont dès lors jugés sérieux au sens de l'article 20, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Par ailleurs, le risque de préjudice grave difficilement réparable est également établi dans le chef des deux requérantes, puisque, à défaut de suspension, l'école, à partir du 1er septembre 2007, soit ne recevra plus les subventions qu'elle perçoit de la Communauté française, soit devra nommer un nouveau directeur, en remplacement de l'autre requérante - laquelle devra par conséquent quitter cette fonction pour la même date. Dans la première hypothèse, le préjudice grave de l'école risque d'être irréparable puisque la perte du subventionnement menacera la survie même de l'école. Dans la seconde hypothèse, le changement de direction, quelques semaines avant la rentrée scolaire, présente un risque réel de désorganisation et de diminution de la qualité de la gestion de l'école.

Par son arrêt n° 106/2007, la Cour suspend l'article 124 du décret.

Lors de l'examen du recours en annulation, la Cour examine le moyen qui est pris de la violation de la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution.

La liberté d'enseignement définie à l'article 24, § 1er, de la Constitution suppose que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci. Le droit aux subventions est limité, d'une part, par la possibilité pour la communauté de lier celles-ci à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité et du respect de normes de population scolaire, et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté. La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur

décrétal impose des conditions de financement et d'octroi de subventions qui restreignent l'exercice de cette liberté. De telles mesures ne sauraient être considérées en tant que telles comme une atteinte à la liberté d'enseignement.

Il en irait autrement s'il devait apparaître que les limitations concrètes qu'elles apportent à cette liberté ne sont pas adéquates à l'objectif poursuivi ou sont disproportionnées par rapport à celui-ci. La liberté d'enseignement implique la liberté, pour le pouvoir organisateur, de choisir le personnel qui sera chargé de mener à bien la réalisation des objectifs pédagogiques propres qu'il s'est fixés. Elle ne s'oppose pas à ce que le législateur compétent y apporte des restrictions, en vue notamment de garantir la qualité de l'enseignement, à condition qu'elles soient raisonnablement justifiées et proportionnées au but et aux effets de la mesure.

Le législateur décrétoal peut, en vue d'assurer la qualité de l'enseignement bénéficiant d'un financement public, exiger que le directeur de l'établissement dispose de certaines capacités, qualifications ou formations garantissant qu'il possède les qualités requises pour cette charge, de même qu'il peut sanctionner la méconnaissance de cette exigence. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décrétoal de déterminer quels sont les titres de capacité requis.

En disposant qu'un directeur doit appartenir au personnel rémunéré par une subvention-traitement, le décret attaqué vise le membre du personnel qui est porteur d'un des titres de capacité exigés par le décret du 1er février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné, en l'espèce, le titre d'instituteur. Un tel choix n'est pas manifestement déraisonnable puisqu'il incite les pouvoirs organisateurs à confier les tâches de direction à des personnes qui, tant par le diplôme qu'elles ont obtenu que par les fonctions que ce diplôme leur a permis d'exercer, peuvent être présumées avoir les connaissances et l'expérience requises pour diriger une école.

En revanche, en sanctionnant la méconnaissance de cette condition par la privation de toute subvention pour l'école, le législateur

décretal a pris une mesure qui n'est pas raisonnablement proportionnée à l'objectif qu'il poursuit.

La Cour annule en conséquence l'article 124 du décret de la Communauté française du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs.

## **22. Le principe de *standstill* et la perception de « droits complémentaires » (arrêt n° 28/2007)**

Plusieurs arrêts de la Cour ont déjà affirmé, en matière d'enseignement, le principe de *standstill*, qui résulte de la combinaison de l'article 24, § 3, de la Constitution et de l'article 13.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Ce principe fait obstacle à ce que la Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard - le 21 juillet 1983 -, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de gratuité, qui doit être immédiatement atteint en ce qui concerne l'enseignement primaire et progressivement instauré en ce qui concerne les enseignements secondaire et supérieur.

Au sujet des droits d'inscription, la Cour s'était prononcée dans les arrêts *n<sup>os</sup> 33/92* et *40/94*, le premier de ces arrêts concluant à une annulation partielle.

Cette fois, la Cour est saisie d'un recours en annulation introduit contre les articles 1er et 2 du décret de la Communauté française du 20 juillet 2005 relatif aux droits complémentaires perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire.

### *Quant à l'article 1er du décret attaqué*

Il était reproché à l'article 1er du décret de valider les droits perçus, par les établissements d'enseignement qu'il vise, complémentirement au minerval imposé par l'article 12, § 2, alinéas 1er et 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines

dispositions de la législation de l'enseignement. Il violerait ainsi les articles 10, 11 et 24 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 2.1 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que ces dispositions imposeraient l'instauration progressive de la gratuité de l'enseignement supérieur (et, par là, un effet de *standstill*) et s'opposeraient à une validation ayant des effets discriminatoires et portant atteinte au principe de légalité.

Après avoir constaté que la validation des droits visés par la disposition attaquée implique, rétroactivement, celle de mesures prises par les établissements d'enseignement qui les ont perçus, la Cour rappelle sa jurisprudence relative au principe de non-rétroactivité des lois. Celle-ci est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique et qui exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, de manière raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé, au moment où cet acte se réalise.

Il ressort de l'exposé des motifs du décret que le législateur décrétal a entendu réagir à une jurisprudence judiciaire selon laquelle la perception par une Haute Ecole de droits complémentaires au minerval (à l'exclusion des droits administratifs) était illégale. Si les droits en cause devaient être remboursés par les établissements qui les ont perçus au-delà du minerval prévu par la loi du 29 mai 1959, un grand nombre d'entre eux seraient contraints de fermer leurs portes. Dans son avis, le Conseil d'Etat a admis le caractère adéquat de la justification de la validation législative alors en projet, mais a suggéré de mieux motiver les implications financières négatives d'un éventuel remboursement des droits, ce que le législateur a fait.

La lecture de l'article 13.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fait apparaître que l'« enseignement primaire », l'« enseignement secondaire sous ses différentes formes » et l'« enseignement supérieur » font l'objet de dispositions et de traitements distincts. En ce qui concerne l'enseignement primaire, la gratuité est un objectif qui doit être immédiatement réalisé. En ce qui concerne l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, les objectifs inscrits dans le

Pacte doivent être poursuivis « par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ». La lecture combinée des articles 2.1 et 13.2 du Pacte fait apparaître que l'égalité d'accès - envisagée par le Pacte - à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur doit être instaurée progressivement dans les Etats contractants, en tenant compte des possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifique à chacun de ces Etats, et non pas selon des conditions temporelles strictement uniformes. Les *litterae* b) et c) de l'article 13.2 du Pacte ne font donc pas naître un droit à l'accès gratuit à l'enseignement autre que primaire. Ces dispositions s'opposent toutefois à ce que la Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard - le 21 juillet 1983 -, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de l'accès en pleine égalité à l'enseignement supérieur qui doit être réalisé, notamment, par l'instauration progressive de la gratuité.

Un minerval était perçu en 1983 pour l'accès à l'enseignement supérieur de type court et de type long. L'obligation de *standstill*, résultant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, n'implique pas que ces droits ne puissent être augmentés, postérieurement à 1983, en fonction notamment, d'une part, d'une appréciation raisonnable de l'évolution du coût de la vie, de celle du produit national et de l'élévation du revenu moyen par habitant, par rapport à l'époque où ils ont été fixés et, d'autre part, de motifs liés à l'intérêt général mentionnés notamment à l'article 2.1 du Pacte, en particulier en fonction des ressources disponibles.

Compte tenu des motifs avancés pour justifier la validation critiquée, la mesure en cause ne porte pas une atteinte injustifiée à l'obligation de *standstill*.

En effet, d'une part, l'absence d'une telle mesure a pu raisonnablement être jugée de nature à menacer la survie des établissements scolaires qu'elle concerne - ce qui constitue l'objectif d'intérêt général qui est requis : mettre ces établissements en graves difficultés financières pourrait être de nature à porter au droit à l'enseignement une atteinte bien plus grande que celle que l'article 1er porte au but d'assurer progressivement la gratuité de cet enseignement.

D'autre part, le législateur décrétoal a accompagné la mesure critiquée de garanties tendant à éviter qu'elle ait des effets disproportionnés, notamment en s'abstenant d'intervenir dans les procédures qui seraient pendantes devant les juridictions. Elle est aussi accompagnée, pour l'avenir, de dispositions visant à limiter progressivement le montant des droits complémentaires perçus jusqu'à leur suppression pure et simple (article 2, a) et b)) et à accorder aux établissements d'enseignement concernés une « allocation d'aide à la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur » (articles 3 à 5).

La Cour écarte dès lors la critique d'une violation, par l'article 1er du décret, de l'obligation de *standstill* et conclut également au rejet des autres critiques, portant notamment sur le respect des principes d'égalité et de légalité, formulées contre cette disposition.

#### *Quant à l'article 2, c), du décret attaqué*

Il était tout d'abord reproché à l'article 2, c), du décret de permettre aux établissements d'enseignement qu'il vise de porter en compte, en plus des droits complémentaires, les frais appréciés au coût réel afférents aux biens et services fournis individuellement à l'étudiant. Cette disposition violerait ainsi le principe de *standstill*, résultant des dispositions citées plus haut.

Les sommes dont le paiement peut être exigé en vertu de l'article 2, c), représentent le coût des biens et services qu'il vise. Elles sont ainsi destinées à permettre aux établissements d'enseignement de couvrir des dépenses spécifiques qu'ils exposent pour les étudiants et ne concernent donc pas l'accès aux études supérieures. Contrairement à ce qu'affirmaient les requérants, la disposition qui les prévoit n'est pas incompatible avec l'article 24, § 3, de la Constitution lu en combinaison avec l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'obligation de *standstill*.

L'article 2, c), était également critiqué en ce que les frais qu'il vise, d'une part, pourraient varier d'un établissement à l'autre et créer

ainsi une rupture d'égalité entre les étudiants et, d'autre part, ne sont pas fixés par le législateur décrétoal.

En prévoyant que les frais en cause doivent être appréciés au coût réel, le législateur décrétoal s'est exprimé avec suffisamment de précision et une évaluation manifestement déraisonnable pourrait être censurée par le juge compétent. Compte tenu du caractère de ces sommes, le législateur décrétoal a pu charger le Gouvernement d'en établir la liste (à partir de l'année académique 2006-2007) afin d'en permettre l'adaptation à l'évolution des besoins, plus rapidement que si le vote d'un décret modificatif s'avérait chaque fois nécessaire.

Dès lors que les coûts exposés par les établissements d'enseignement pour les biens et services fournis aux étudiants peuvent ne pas être uniformes, compte tenu de ce que l'enseignement, les cours et le matériel pédagogique peuvent varier d'un établissement à l'autre, même pour des options identiques, leur prise en charge par ceux-ci peut varier de la même manière sans porter une atteinte discriminatoire aux droits des intéressés.

## XI. DROIT DE LA SECURITE SOCIALE

### **23. Maladies professionnelles : point de départ du droit aux allocations (arrêt n° 25/2007)**

Selon l'article 35, alinéa 2, des lois relatives à la réparation des dommages résultant des maladies professionnelles, coordonnées le 3 juin 1970, l'allocation annuelle de 100 p.c., déterminée d'après le degré d'incapacité permanente, prend cours « au plus tôt 120 jours avant la date d'introduction de la demande ».

Une telle limitation ne se retrouve pas dans les dispositions de la loi du 3 juillet 1967 qui concerne notamment les maladies professionnelles dans le secteur public.

La Cour du travail de Liège demande à la Cour si cette différence de traitement est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Après avoir analysé les travaux préparatoires des deux législations qu'il lui est demandé de comparer, la Cour répète – ce qu'elle a déjà dit dans plusieurs arrêts – que les différences objectives qui existent entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé justifient qu'ils soient soumis à des systèmes différents et qu'il est admissible que la comparaison trait pour trait des deux systèmes fasse apparaître des différences de traitement, tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre, sous la réserve que chaque règle doit être conforme à la logique du système auquel elle appartient. Elle rappelle également que la logique des deux systèmes justifie les différences qui existent en ce qui concerne les règles de procédure, le niveau et les modalités d'indemnisation, soulignant que c'est au législateur qu'il appartient de décider si et à partir de quand une plus grande uniformité entre les deux systèmes est souhaitable.

Elle va néanmoins examiner si la différence de traitement qui lui est soumise est justifiée.

A cet égard, elle relève que, contrairement à l'accident du travail, qui provient d'un événement soudain survenu dans le cours de

l'exécution du travail, la maladie professionnelle est celle dont la victime a été exposée au risque professionnel de cette maladie avec une certaine intensité et pendant un certain temps, ce qui peut rendre malaisée la détermination du moment où il faut en faire la déclaration. Elle ajoute que les maladies professionnelles sont évolutives et que leurs causes varient elles-mêmes avec le développement des techniques. Pour cette raison, le législateur, qui avait opté à l'origine pour une liste fermée de maladies, a ajouté à cette liste toute maladie qui trouve sa cause déterminante et directe dans l'exercice de la profession. Dans ce dernier cas, la preuve du lien causal est à charge de la victime ou de ses ayants droit, tandis que pour les maladies qui figurent dans la liste, ce lien est présumé. Enfin, la liste elle-même fait l'objet de fréquentes mises à jour.

En prévoyant un délai de 120 jours, le législateur fixe le point de départ du droit aux indemnités à une date qui ne coïncide pas nécessairement avec celle du début de l'incapacité permanente, ce qui peut avoir des effets d'autant plus défavorables pour le malade que, comme le souligne le juge *a quo*, dans l'immense majorité des cas, la maladie n'apparaît que très lentement et ne peut qu'exceptionnellement être attribuée dès ses premiers symptômes à une maladie professionnelle.

Il est admissible que, pour limiter les dépenses mises à charge du Fonds des maladies professionnelles, pour lui permettre d'établir des prévisions et pour inciter le malade à déclarer sa maladie dès l'apparition des premiers symptômes, le législateur ait pris des mesures que la Cour énumère. Il serait également justifié qu'il prenne des mesures pour éviter les cumuls et qu'il améliore le dépistage et la prévention.

En revanche, en ne permettant d'accorder des indemnités qu'au plus tôt 120 jours avant la date d'introduction de la demande, le législateur a pris une mesure qui peut avoir des conséquences disproportionnées.

Ni la nature du lien qui unit le travailleur à son employeur dans le secteur privé, ni la circonstance que le travailleur effectue des tâches d'intérêt général dans le secteur public, ni les procédures qui sont

différentes dans les deux systèmes, ne sont de nature à expliquer la différence de traitement critiquée.

L'article 35, alinéa 2, des lois relatives aux maladies professionnelles viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que l'allocation prend cours au plus tôt 120 jours avant la date d'introduction de la demande.

#### **24. Les allocations familiales pour enfants atteints d'un handicap (arrêt n° 66/2007)**

L'article 63 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, tel qu'il a été modifié par l'article 87 de la loi-programme du 24 décembre 2002, prévoit que les allocations familiales sont accordées jusqu'à l'âge de 21 ans en faveur de l'enfant qui est atteint, soit (§ 1er) d'une incapacité physique ou mentale de 66 p.c. au moins, soit (§ 2) d'une affection qui a des conséquences pour lui sur le plan de l'incapacité physique ou mentale ou sur le plan de l'activité et de la participation, ou pour son entourage familial. L'enfant doit être né, respectivement, au plus tard (§ 1er) ou après (§ 2) le 1er janvier 1996. Plusieurs délégations sont en outre données au Roi.

Le Tribunal du travail de Verviers pose trois questions préjudicielles.

Il est tout d'abord demandé à la Cour si l'article 63 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il distingue deux catégories d'enfants atteints d'un handicap, à savoir les enfants nés avant le 2 janvier 1996 (§ 1er) et les enfants nés depuis le 2 janvier 1996 (§ 2).

Après avoir détaillé l'historique de cette disposition, et en particulier le changement de régime qui la sous-tend, la Cour relève que la différence de traitement précitée repose sur un critère objectif, à savoir la date de naissance de l'enfant atteint d'un handicap. Compte tenu du but du législateur, à savoir procéder, dans les limites du budget, à une réforme en profondeur du système des

allocations familiales majorées en faveur des enfants atteints d'un handicap, le critère est pertinent.

En disposant que le nouveau système s'applique aux seuls enfants nés depuis le 2 janvier 1996, le législateur a pris une mesure qui se justifie raisonnablement : le choix en faveur de cette catégorie d'âge répond au fait que la charge psychologique et financière pour les parents est généralement plus lourde durant les premières années de vie d'un enfant atteint d'un handicap. L'introduction progressive du nouveau régime présente également l'avantage que le système peut encore être corrigé dans son contenu, que la surcharge de l'administration est évitée durant les premières années et que l'impact budgétaire résultant des suppléments aux allocations familiales proprement dits ou du surcoût administratif est limité.

La Cour conclut dès lors que la première différence de traitement qui lui est soumise, fondée sur la date de naissance de l'enfant atteint d'un handicap, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Deux autres questions sont posées à la Cour.

Il lui est demandé si l'article 63 donne un accès suffisant à un minimum de dignité humaine au sens de l'article 23 de la Constitution, et ce à deux égards. D'une part, en ce que, dans l'ancien régime, il n'est possible d'obtenir une intervention majorée que lorsqu'il y a un taux d'incapacité de 66 pour cent au moins, ce qui exclut des « handicaps moins graves mais cependant réels et importants ». D'autre part, en ce que, tant dans l'ancien que dans le nouveau régime des allocations majorées, il est possible de supprimer la majoration des allocations familiales si le handicap est médicalement améliorable « grâce à des traitements ou à des prothèses, quel que soit le coût des mesures médicales ».

L'article 23, alinéa 1er, de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et l'alinéa 3, 2°, inscrit parmi les droits économiques, sociaux et culturels « le droit à la sécurité sociale » et « le droit à la protection de la santé ». Ces dispositions ne précisent pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les

garantir, conformément à l'article 23, alinéa 2, « en tenant compte des obligations correspondantes ». Il découle de cette disposition que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine peut être atteint notamment par l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels, qui se conjuguent de façon à permettre à toute personne d'en jouir; le droit à la sécurité sociale, dont relève le droit aux allocations familiales, est un de ces droits.

Le législateur compétent dispose, afin de garantir le droit à la sécurité sociale, d'une large marge d'appréciation. La Cour ne pourrait censurer les mesures prises par lui afin d'atteindre cet objectif que si elles procédaient d'une appréciation manifestement déraisonnable.

Les allocations familiales visées par l'article 63 portent sur un aspect d'un des droits économiques, sociaux ou culturels visés à l'article 23, alinéas 2 et 3, de la Constitution. La Cour doit, en l'espèce, tenir compte de toutes les dispositions législatives qui contribuent à ce que soit garanti le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Subordonner l'octroi des allocations familiales majorées à une incapacité physique ou mentale de 66 pour cent au moins ne repose pas sur une appréciation manifestement déraisonnable : le droit à la sécurité sociale et le droit à l'aide médicale sont en effet garantis par d'autres législations qui peuvent s'appliquer à un enfant atteint d'un handicap, et en particulier par le droit aux allocations familiales ordinaires ou par la réglementation relative à l'assurance maladie et invalidité.

Quant à la possibilité de supprimer la majoration des allocations familiales si le handicap est médicalement améliorable, les dispositions en cause, après avoir déterminé les éléments essentiels du droit aux allocations, habilite le Roi, d'une part, à préciser de quelle manière l'incapacité physique et mentale de l'enfant est déterminée, de même que les conditions que l'enfant doit remplir (article 63, § 1er, alinéa 2) et, d'autre part, à fixer les critères ainsi que la manière dont sont constatées les conséquences de l'affection, de

même que les conditions que l'enfant doit remplir (article 63, § 2, alinéa 2). Ces mesures d'exécution ne relèvent pas de la compétence de la Cour.

En conclusion, l'article 63 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, modifié par l'article 87 de la loi-programme du 24 décembre 2002, ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution et le même article 63, avant la modification précitée, ne violait pas l'article 23 de la Constitution.

### **25. La récupération d'allocations sociales indûment payées (arrêts n<sup>os</sup> 82/2007 et 101/2007)**

Par son arrêt n° 207/2004, la Cour s'était prononcée au sujet du contrôle judiciaire de décisions administratives relatives à la récupération d'allocations sociales indûment payées.

Elle avait jugé que si l'article 580, 2°, du Code judiciaire et les articles 9 et 12<sup>ter</sup>, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties étaient interprétés comme excluant tout recours judiciaire contre les décisions refusant de renoncer à récupérer des prestations familiales indûment payées, ils sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, puisqu'une catégorie de personnes se trouveraient, sans raison admissible, privées de tout recours contre une décision qui leur fait grief.

Ces dispositions peuvent toutefois recevoir une autre interprétation, qui les rend constitutionnelles. Après avoir établi la compétence du tribunal du travail pour connaître des contestations relatives à la renonciation à la récupération des prestations indûment payées et avoir constaté que l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ci-après : l'O.N.A.F.T.S.), tenu de respecter les règles comptables de droit public, ne peut renoncer à la récupération des prestations indûment payées que dans les hypothèses énoncées par l'article 9, § 2, de la loi du 20 juillet 1971, la Cour relève que le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré, à cet égard, est large : il appartient à l'O.N.A.F.T.S. d'apprécier si une renonciation à sa créance dans l'une des hypothèses mentionnées à

l'article 9, § 2, est opportune. Cette compétence discrétionnaire est d'autant plus étendue que l'intéressé n'a aucun droit subjectif à cette renonciation. Lorsque la manière dont l'O.N.A.F.T.S. a exercé sa compétence à cet égard est contestée, le juge du fond doit tenir compte de la nature du pouvoir de l'administration : le juge, lors de son contrôle, ne peut se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

En ce que l'article 9, § 2, précité autorise l'administration à renoncer à la récupération de prestations indûment payées si ce recouvrement s'avère « techniquement impossible, trop aléatoire ou trop onéreux par rapport au montant des sommes à recouvrer », il accorde à l'administration une liberté d'appréciation, établie dans son seul intérêt et sur laquelle le juge ne peut exercer un contrôle.

En revanche, en ce que le même article autorise l'administration à renoncer à la récupération de prestations indûment payées si ce recouvrement « s'avère contre-indiqué pour des raisons sociales », il établit, dans l'intérêt de l'administré, un critère sur l'application duquel le juge, sans pouvoir se substituer à l'administration, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité. Ce contrôle est d'autant plus nécessaire que le refus de renoncer à la récupération peut priver l'intéressé de son droit à « l'intégralité des prestations fournies ultérieurement », en application de l'article 1410, § 4, du Code judiciaire.

La Cour est à nouveau saisie au sujet de l'article 580, 2<sup>o</sup> du Code judiciaire, dans le cadre, cette fois, de l'article 21, §§ 2 et 8, de la loi du 13 juin 1966 qui est relative aux pensions de retraite.

Dans son arrêt n<sup>o</sup> 82/2007, la Cour distingue à nouveau deux interprétations des normes qui lui sont soumises et développe un raisonnement très proche de celui qu'elle a tenu dans son arrêt n<sup>o</sup> 207/2004. En ce qui concerne l'interprétation conforme, elle confirme que le juge est tenu, lorsque la décision prise par le Conseil pour le paiement des prestations de l'Office national des pensions est contestée, de prendre en compte la nature du pouvoir de l'administration lors de l'examen du recours qui lui est soumis. Il ne peut se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable

avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions. Toutefois, dès lors que la décision de renoncer ou non à la répétition de l'indu produit des effets de droit à l'égard de l'administré concerné, le juge, sans pouvoir se substituer à l'administration, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité interne et externe sur la décision administrative attaquée.

Dans l'arrêt n<sup>o</sup> 101/2007, la Cour aborde à nouveau la question du contrôle judiciaire des décisions relatives à la renonciation à la récupération de prestations sociales indues, à l'occasion d'une question préjudicielle qui porte cette fois sur l'article 22, § 1er, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social. Cet article 22, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 juin 1997, prévoit que, sans préjudice des réglementations propres aux différents secteurs de la sécurité sociale, la récupération de l'indu est régie par les dispositions des paragraphes 2 à 4 de cet article, qui énumèrent les hypothèses de renonciation facultative ou obligatoire, auxquelles il peut toutefois être dérogé par le Roi.

La Cour, après avoir relevé que le litige concerne la récupération d'allocations payées indûment dans le cadre d'une interruption de carrière pour congé parental - laquelle récupération serait régie par une réglementation propre - observe que l'article 22, § 1er, de la Charte de l'assuré social se borne à exprimer le caractère supplétif de cette disposition. L'habilitation qu'il contient ne peut en aucune façon déroger au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit se fonder sur une justification raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la norme considérée. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient d'apprécier si, en limitant la renonciation à la récupération des allocations payées indûment à la seule hypothèse d'un cas de force majeure, le ministre a pris une mesure qui est raisonnablement justifiée par la nature particulière des allocations d'interruption de carrière.

Quant au fait que l'article 22 ne permettrait pas au juge d'exercer un contrôle complet sur une décision refusant de renoncer à la récupération de prestations sociales indues, le deuxième paragraphe de cette disposition autorise l'institution de sécurité

sociale compétente à renoncer à la récupération des allocations payées indûment lorsque la somme à récupérer est minime ou lorsqu'il s'avère que son recouvrement est aléatoire ou trop onéreux; il accorde à cette institution une liberté d'appréciation qui est établie dans le seul intérêt de l'autorité et sur laquelle le juge ne peut exercer aucun contrôle. Il est raisonnablement justifié de ne pas permettre qu'un recours puisse être exercé contre la décision par laquelle le ministre fait usage de cette liberté d'appréciation.

En revanche, en ce que cette même disposition autorise l'institution de sécurité sociale compétente à renoncer à la récupération des prestations indûment payées « dans des cas ou catégories de cas dignes d'intérêt et à la condition que le débiteur soit de bonne foi », elle établit, dans l'intérêt de l'administré, un critère sur l'application duquel le juge, sans qu'il puisse se substituer au ministre, doit pouvoir exercer un contrôle de légalité interne et externe. Sous cette réserve, l'article 22, §§ 1er et 2, de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la Charte de l'assuré social ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

## **26. Accidents sur le chemin du travail : la notion de trajet normal (arrêt n° 152/2007)**

L'article 7 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail définit l'accident du travail comme « tout accident qui survient à un travailleur dans le cours et par le fait de l'exécution du contrat de louage de travail et qui produit une lésion », en précisant que l'accident survenu dans le cours de l'exécution du contrat est présumé, jusqu'à preuve du contraire, survenu par le fait de cette exécution.

L'article 8, § 1er, de la même loi ajoute qu'est également considéré comme accident du travail l'accident survenu sur le chemin du travail, qu'il définit comme le « trajet normal que le travailleur doit parcourir pour se rendre de sa résidence au lieu de l'exécution du travail, et inversement ». Il énumère ensuite les cas dans lesquels le trajet demeure normal lorsque le travailleur effectue les détours nécessaires et raisonnablement justifiables et détaille les circonstances dans lesquelles le travailleur est réputé se trouver

également sur le lieu du travail. Il précise que le trajet de la résidence au lieu du travail commence dès que le travailleur franchit le seuil de sa résidence principale ou secondaire et finit dès qu'il en franchit à nouveau le seuil (article 8, § 1er, alinéa 4). L'article 8, § 2, mentionne les trajets assimilés au chemin du travail.

L'article 9 de la même loi dispose que, lorsque la victime ou ses ayants droit établissent, outre l'existence d'une lésion, celle d'un événement soudain, la lésion est présumée, jusqu'à preuve du contraire, trouver son origine dans un accident.

Plusieurs questions préjudicielles, posées par la Cour du travail de Gand, interrogent la Cour sur la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination de l'article 8, § 1er, précité, et en particulier de la première phrase de son deuxième alinéa, selon laquelle « le chemin du travail s'entend du trajet normal que le travailleur doit parcourir pour se rendre de sa résidence au lieu de l'exécution du travail, et inversement ».

Les deux premières questions préjudicielles concernent la différence de traitement qu'instaure le législateur entre l'accident du travail *stricto sensu* et l'accident sur le chemin du travail, en particulier quant à la charge de la preuve : d'une part (première question), en ce qu'il est exigé, en matière d'accident sur le chemin du travail, que le trajet entre le lieu de résidence et le lieu du travail soit « normal », alors que cette exigence de « normalité » n'est pas posée pour l'accident du travail *stricto sensu* dans les articles 9 et 7 de cette loi, en particulier en ce qui concerne l'exécution du contrat de travail; d'autre part, en ce qu'il n'est pas prévu de présomption réfragable en vertu de laquelle un accident survenu sur le chemin du travail est réputé survenu par le fait de l'exécution du contrat de travail et en ce que la charge de la preuve quant au motif justifiant une pause éventuelle (ou un éventuel détour) incombe à la victime ou à ses ayants droit, alors que, pour un accident du travail *stricto sensu*, une telle présomption réfragable existe.

La troisième question préjudicielle concerne la distinction qui est opérée, en ce qui concerne la pause, – en termes de durée – entre la pause insignifiante, peu importante et importante, la victime ou ses

ayants droit devant respectivement ne fournir aucune justification, prouver l'existence d'un motif légitime ou démontrer l'existence de la force majeure.

La quatrième question préjudicielle porte sur la même notion de « trajet normal », interprétée en ce sens qu'en ce qui concerne l'interruption peu importante – aspect temporel -, la victime ou ses ayants droits ne devraient pas fournir la preuve d'un motif légitime justifiant cette pause, alors qu'en ce qui concerne le détour peu important – aspect spatial - ils devraient prouver l'existence du motif légitime justifiant ce détour.

Dans la réponse qu'elle donne aux trois premières questions préjudicielles, la Cour confirme la jurisprudence des cours et tribunaux en la matière et conclut, pour les trois différences de traitement qui lui sont soumises, à l'absence de violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

En réponse à la quatrième question préjudicielle, la Cour constate tout d'abord que le texte de la disposition en cause ne fait aucune différence entre l'interruption et le détour, et que les travaux préparatoires ne permettent pas de justifier une telle distinction. Dans sa jurisprudence, la Cour de cassation considère, de manière constante, que le trajet parcouru par le travailleur pour se rendre de sa résidence au lieu de l'exécution de son travail, et inversement, est « normal » au sens de la disposition en cause s'il est normal quant à l'espace et quant à la durée; l'écart par rapport au trajet normal doit, lorsqu'il n'est pas important, être justifié par un motif légitime, qu'il s'agisse d'un détour ou d'une interruption.

Le juge *a quo* fait observer que l'arrêt de la Cour de cassation du 6 novembre 1978 était précédé de conclusions contraires du ministère public, selon lesquelles le détour est différent de l'interruption, et que cette position était déjà celle du ministère public précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 11 mai 1977 (*Pas.* 1977, I, p. 918).

Si les conclusions précédant l'arrêt du 6 novembre 1978 faisaient une distinction entre l'interruption et le détour, c'était pour en conclure que ne serait pas pertinente la distinction entre

l'interruption peu importante et l'interruption importante mais, dans les deux hypothèses, il était soutenu que le motif légitime doit être démontré.

La jurisprudence constante de la Cour de cassation n'a jamais été remise en cause par le législateur, bien qu'il ait apporté à plusieurs reprises des modifications à l'article 8 de la loi du 10 avril 1971. Si la loi du 12 juillet 1991 avait pour objet de permettre de tenir compte du covoiturage pour apprécier la notion de trajet normal, les travaux préparatoires précisent que « (...) le texte de la proposition ne peut entraîner la remise en question de la jurisprudence existante concernant le chemin normal du travail ainsi que les détours admis dans d'autres situations que celles qui sont visées dans la proposition ».

La Cour conclut que, dès lors que la quatrième question préjudicielle se fonde sur une différence de traitement qui ne correspond ni au texte de la loi, ni à la volonté du législateur, ni à la lecture qu'en fait une jurisprudence constante de la Cour de cassation, cette question n'appelle pas de réponse et que l'article 8, § 1er, alinéa 2, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

### **27. Les allocations aux personnes handicapées de nationalité étrangère (arrêt n° 153/2007)**

Par son arrêt n° 92/2004, la Cour avait jugé, en réponse à une question préjudicielle posée par le Tribunal du travail de Bruxelles, que l'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées, qui réserve le bénéfice de ces allocations aux Belges, aux ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne et à certaines catégories d'étrangers, et en refuse le bénéfice aux étrangers qui ne figurent pas dans ces catégories, n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 191 de celle-ci, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

Le 30 septembre 2003, dans son arrêt *Koua Poirrez c. France*, la Cour européenne des droits de l'homme avait jugé qu'une disposition analogue de la loi française établissait une différence de traitement qui ne reposait sur aucune justification objective et raisonnable, rappelant que seules des « considérations très fortes » pourraient l'amener à estimer compatible une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité. Dans son arrêt n° 92/2004, la Cour a estimé que l'affaire qui lui était soumise présentait une différence importante avec l'affaire *Koua Poirrez* car l'étranger privé d'allocations pourrait, en Belgique, revendiquer le bénéfice de l'aide sociale qui prend son handicap en considération.

La Cour est à nouveau interrogée sur la constitutionnalité de l'article 4 de la loi du 27 février 1987, par le Tribunal du travail de Liège. Celui-ci estime devoir poser à la Cour une question préjudicielle en soulignant certains éléments propres à l'affaire qui lui est soumise : la demanderesse d'allocations, qui est de nationalité américaine, vit en Belgique depuis 40 ans, elle a possédé la nationalité belge par mariage de 1977 à 1983, ses deux enfants sont Belges, elle perçoit pour eux des allocations familiales, elle ne semble pas, en raison de ses revenus, pouvoir prétendre à l'aide sociale et enfin, elle a été autorisée à s'établir – non à séjourner – en Belgique, étant, en conséquence, inscrite au registre de la population – non au registre des étrangers.

La demanderesse est unie à la Belgique par des liens aussi forts que ceux qui unissaient le requérant Koua Poirrez à la France : il s'agissait, dans ce cas, d'un ressortissant de la Côte d'Ivoire qui s'était vu attribuer en France, où il résidait, une carte d'invalidité, qui était le fils adoptif d'un citoyen français et qui avait bénéficié du RMI (revenu minimum d'insertion).

La Cour doit dès lors examiner si, dans le cas qui lui est soumis, il existe des « considérations très fortes » justifiant que le bénéfice d'allocations aux handicapés soit refusé à la catégorie d'étrangers qui, comme la demanderesse devant le juge a quo, ont été autorisés à « s'établir » en Belgique.

Des arrêts antérieurs ont amené la Cour à juger qu'il était justifié d'accorder le bénéfice du revenu d'intégration sociale aux étrangers,

pourvu qu'ils soient inscrits au registre de la population (arrêts *n<sup>os</sup> 75/2003* et *5/2004*<sup>1</sup>). Elle avait souligné que cette catégorie d'étrangers sont installés en Belgique de manière définitive ou à tout le moins significative et que leur situation de séjour est « dans une large mesure semblable à celle des Belges qui ont leur résidence effective en Belgique ». Dans les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, le législateur a introduit cette nouvelle catégorie de bénéficiaires, « étant donné qu'aucune différence de fait ou de droit ne justifie un traitement différencié ».

Si, comme la Cour l'avait décidé par son arrêt *n° 82/2004*, il peut être admis qu'un étranger qui a été autorisé à séjourner en Belgique, soit pour un court séjour, soit pour un séjour de plus de trois mois, et qui est par conséquent inscrit au registre des étrangers, ne présente pas de lien suffisant avec la Belgique pour bénéficier des allocations pour handicapés, il n'existe pas de « considérations très fortes » permettant – et par conséquent il n'est pas raisonnablement justifié – d'exclure de ce bénéfice l'étranger qui, autorisé à s'établir en Belgique et, par conséquent, inscrit au registre de la population, est supposé, en raison de son statut administratif, être installé en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative.

L'article 4 de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées viole donc les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 191, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce qu'il exclut du bénéfice des allocations aux personnes handicapées l'étranger inscrit au registre de la population par suite d'une autorisation d'établissement dans le Royaume.

<sup>1</sup> Voir le rapport 2004, p. 138.

## XII. DROIT CIVIL

### **28. La prescription des dettes relatives à des fournitures de téléphonie mobile (arrêt n° 13/2007)**

Dans l'affaire qui a abouti à l'arrêt n° 15/2005, la Cour était interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 2277 du Code civil, prévoyant une prescription de 5 ans pour diverses dettes, lorsque cette disposition est interprétée en ce sens que la courte prescription qu'elle prévoit ne s'applique pas aux dettes relatives à des fournitures d'eau. Ainsi interprété, l'article 2277 faisait une distinction entre dettes périodiques selon qu'elles représentent pour le créancier des créances de capital ou des créances de revenus, les premières ne bénéficiant pas de la courte prescription.

La Cour avait jugé que ce critère de distinction n'était pas pertinent par rapport à l'objectif de l'article 2277 du Code civil, qui est à la fois d'inciter le créancier à la diligence et de protéger le débiteur contre l'accumulation de dettes périodiques sur une période trop importante. En effet, par rapport à cet objectif, la dette relative à des fournitures d'eau est semblable aux dettes visées par l'article 2277 du Code civil, puisque dès lors qu'elle est périodique et que son montant augmente avec l'écoulement du temps, elle risque de se transformer, à terme, en une dette de capital à ce point importante qu'elle pourrait causer la ruine du débiteur. Dès lors, l'article 2277 du Code civil, interprété comme ne s'appliquant pas aux dettes relatives à des fournitures d'eau, établit entre débiteurs de dettes périodiques une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification. En revanche, s'il est interprété comme s'appliquant aux dettes périodiques relatives à la fourniture d'eau en ce qu'elles ont pour caractéristique d'augmenter avec l'écoulement du temps, la différence de traitement visée par la question préjudicielle n'existe pas et l'article 2277 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour est à nouveau interrogée sur la constitutionnalité de l'article 2277 du Code civil en ce qu'il serait inapplicable aux dettes relatives à des fournitures de téléphonie mobile.

Dans son arrêt n° 13/2007, la Cour confirme sa jurisprudence antérieure et conclut que, dans l'interprétation suggérée par le juge *a quo*, l'article 2277 du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution, mais qu'il est compatible avec ces articles s'il est interprété comme s'appliquant aux dettes périodiques relatives aux fournitures de téléphonie mobile. La Cour écarte l'argument selon lequel il ne s'agirait pas, en l'espèce, de dettes destinées à satisfaire un besoin « vital » et que la fourniture pourrait pour ce motif être interrompue : compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, le motif pour lequel ces dettes ont été contractées importe peu, dès lors qu'elles ont pour caractéristique d'augmenter avec l'écoulement du temps et qu'elles sont de nature à entraîner la ruine du débiteur.

### XIII. DROIT PROCESSUEL

#### **29. Le point de départ des délais de procédure (arrêts n<sup>os</sup> 123/2007 et 162/2007)**

La Cour s'est déjà, à plusieurs reprises, prononcée sur la constitutionnalité du choix du point de départ des délais de procédure<sup>1</sup>.

Elle se prononce à nouveau sur cette matière à l'occasion de ses arrêts n<sup>os</sup> 123 et 162/2007.

Dans l'affaire tranchée par l'arrêt n<sup>o</sup> 123/2007, la question préjudicielle porte sur l'article 26, § 4, du décret flamand du 19 avril 1995 portant des mesures visant à lutter contre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique<sup>2</sup>. En vertu de cette disposition, le délai pour introduire une réclamation court à partir de la date d'envoi de l'avis d'imposition.

Dans l'affaire tranchée par l'arrêt n<sup>o</sup> 162/2007, les questions préjudicielles portent sur l'article 371 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 1992), selon lequel les réclamations doivent être introduites, « sous peine de déchéance, dans un délai de trois mois à partir de la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle mentionnant le délai de réclamation ou de l'avis de cotisation ou de celle de la perception des impôts perçus autrement que par rôle ».

Comme la Cour l'a déjà jugé dans ses arrêts n<sup>os</sup> 170/2003, 166/2005, 34/2006, 43/2006, 85/2007 et 123/2007, il est raisonnablement justifié que, pour éviter toute insécurité juridique, le législateur fasse courir des délais de procédure à partir d'une date qui ne soit pas tributaire du comportement des parties. Toutefois, le choix de la date d'envoi de l'avis d'imposition ou de l'avertissement-extrait de rôle comme

<sup>1</sup> Voir rapport 2003, pages 78 et suivantes ainsi que les arrêts n<sup>os</sup> 170/2003, 166/2005, 34/2006 et 43/2006.

<sup>2</sup> Avant son remplacement par l'article 6 du décret du 23 juin 2006, qui est entré en vigueur au 1er janvier 2006.

point de départ du délai de recours apporte une restriction disproportionnée au droit de défense des destinataires, les délais de recours commençant à courir à un moment où ces derniers ne peuvent pas avoir connaissance du contenu de l'avis d'imposition ou de l'avertissement-extrait de rôle. L'objectif d'éviter l'insécurité juridique pourrait être atteint aussi sûrement si le délai commençait à courir le jour où le destinataire a pu, en toute vraisemblance, en avoir connaissance, c'est-à-dire depuis le troisième jour ouvrable qui suit celui où l'avis d'imposition ou l'avertissement-extrait de rôle a été remis aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire (article 53*bis* du Code judiciaire).

La Cour conclut dès lors qu'en ce qu'elle dispose que le délai de recours court à partir, respectivement, de la date de la remise à la poste de l'avis d'imposition notifiant la taxe d'occupation (arrêt n<sup>o</sup> 123/2007) ou de la date d'envoi figurant sur l'avertissement-extrait de rôle mentionnant le délai de réclamation (arrêt n<sup>o</sup> 162/2007), la disposition en cause restreint de manière disproportionnée les droits de défense, selon le cas, du redevable de cette taxe ou du contribuable.

## XIV. DROIT DES RESPONSABILITES

### **30. Responsabilité professionnelle des architectes et assurance (arrêt n° 100/2007)**

En vertu des modifications apportées à la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte par la loi du 15 février 2006, nul ne peut désormais exercer la profession d'architecte sans être couvert par une assurance.

Un recours en annulation reproche aux dispositions nouvelles de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les architectes sont obligés d'assurer leur responsabilité professionnelle, alors que cette obligation ne s'applique pas à d'autres acteurs du secteur de la construction.

La Cour rejette tout d'abord l'exception d'irrecevabilité avancée par le Conseil des ministres, selon laquelle ce n'est pas l'annulation des dispositions attaquées qui est demandée mais bien celle d'une lacune dans la législation, pour laquelle la Cour ne serait pas compétente. Le recours poursuit, en ordre principal, l'annulation des dispositions attaquées, qui causeraient une distorsion dans la réglementation de la responsabilité, dans le secteur de la construction, et infligeraient aux architectes une charge plus lourde qu'aux autres groupes professionnels comparables; ce n'est qu'en ordre subsidiaire que les requérants demandent que la Cour constate que la discrimination de l'architecte est due à une lacune dans la législation.

Le législateur a voulu créer une réglementation de la responsabilité de l'architecte qui soit plus équilibrée et qui offre davantage de garanties pour le maître de l'ouvrage. La loi attaquée crée la possibilité d'exclure désormais la responsabilité contractuelle personnelle de l'architecte en créant une société à personnalité juridique complète, qui réponde aux conditions légales requises pour exercer la profession d'architecte. Afin de protéger le maître de l'ouvrage, toutes les personnes qui exercent la profession

d'architecte se voient imposer l'obligation de faire couvrir leur responsabilité professionnelle par une assurance, sous peine de sanctions pénales.

En réservant l'accès à la profession d'architecte, et en soumettant à des règles propres, le cas échéant sanctionnées pénalement, cette catégorie professionnelle qu'il érigeait au rang de profession libérale, le législateur a entendu distinguer l'architecte, en raison des missions particulières liées à son art, d'une série d'autres intervenants dans le secteur de la construction. Le fait que la loi attaquée vise uniquement des modifications de ce statut légal justifie de manière objective et pertinente qu'elle ne soit applicable qu'aux architectes et non aux autres acteurs du secteur de la construction.

Si on l'apprécie en liaison avec la modification de la réglementation de la responsabilité applicable aux architectes qui exercent leur profession dans le cadre d'une personne morale, l'obligation d'assurer sa responsabilité professionnelle n'entraîne pas des conséquences disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur.

Les requérants placent toutefois la réglementation attaquée dans la perspective plus large de la responsabilité dans le secteur de la construction : les architectes seraient discriminés en ce que l'obligation de s'assurer ne s'applique pas aux autres groupes professionnels comparables.

Les obligations des différents acteurs du secteur de la construction sont à ce point connexes qu'en cas de problème de responsabilité, il n'est pas toujours possible d'établir qui est responsable et pour quelle part du dommage; il en résulte que plusieurs personnes sont fréquemment obligées *in solidum* au paiement d'un dédommagement. En ce que les architectes sont le seul groupe professionnel du secteur de la construction à être légalement obligé d'assurer sa responsabilité professionnelle, cette responsabilité risque, en cas de condamnation *in solidum*, d'être, plus que celle des autres groupes professionnels, mise en œuvre, sans qu'existe pour ce faire une justification objective et raisonnable.

Cette discrimination n'est toutefois pas la conséquence de l'obligation d'assurance imposée par la loi attaquée mais bien de l'absence, dans le droit applicable aux autres « parties intervenant dans l'acte de bâtir », d'une obligation d'assurance comparable. Il ne peut y être remédié que par l'intervention du législateur. Sous cette réserve, la Cour rejette le recours.

### **31. Recours de l'employeur contre l'auteur d'un accident (arrêt n° 135/2007)**

Plusieurs juridictions ont interrogé la Cour sur une différence de traitement qui serait faite, dans l'application de l'article 1382 du Code civil, selon que la victime est un agent des services publics ou un travailleur du secteur privé.

L'autorité publique qui est tenue, en tant qu'employeur, de payer le traitement habituel et les charges et impôts y afférents durant la période d'incapacité de travail d'un agent victime d'un accident dont un tiers est responsable, peut exercer un recours contre celui-ci. Elle dispose à cette fin d'une action subrogatoire - d'origine législative ou d'origine conventionnelle - qui lui permet d'agir en lieu et place de la victime. La réponse à la question de savoir si l'autorité dispose aussi, pour obtenir le remboursement des charges supportées, d'une action fondée sur l'article 1382 du Code civil et si les paiements effectués par l'employeur public (sur la base de son obligation législative, réglementaire ou contractuelle et sans obtenir de prestations de travail en contrepartie) constituent un préjudice indemnisable, en relation causale avec la faute du tiers, a connu une évolution dans la jurisprudence de la Cour de cassation : elle y a dans le passé répondu négativement, mais, depuis 2001, elle reconnaît le bénéfice de l'article 1382 du Code civil à l'employeur, lequel ne se heurte donc plus aux restrictions découlant de l'action subrogatoire. Dans l'interprétation des juges *a quo*, le bénéfice du cumul de l'action subrogatoire et de l'action fondée sur l'article 1382 du Code civil ne serait ouvert qu'à l'employeur public, l'employeur privé ne disposant que de l'action subrogatoire.

Les litiges à l'occasion desquels la Cour est interrogée portent tantôt sur un accident du travail ou un accident survenu sur le chemin du

travail, tantôt sur un autre accident. La Cour examine successivement ces deux hypothèses.

En ce qui concerne les accidents du travail et les accidents survenus sur le chemin du travail, il peut être admis que le dommage auquel est confronté l'employeur public qui, en raison de l'incapacité de travail frappant son agent victime d'un accident causé par un tiers, doit garantir à cet agent, sans contrepartie, des prestations financières et réorganiser ses services, présente des points communs avec celui auquel serait confronté, dans des circonstances analogues, un employeur du secteur privé.

Il y a lieu, cependant, de tenir compte de ce que la législation sur les accidents du travail dans le secteur privé (article 49 de la loi du 10 avril 1971) met à charge de l'employeur une obligation que la législation sur les accidents du travail dans le secteur public (loi du 3 juillet 1967) ne prévoit pas, à savoir celle de souscrire une assurance qui, si elle oblige l'employeur privé au paiement de primes, ne lui impose que des obligations limitées à l'égard du travailleur, lequel peut agir directement contre l'assureur.

L'autorité publique, en revanche, reste tenue de rétribuer l'agent, conformément aux dispositions qui lui sont applicables, et de lui octroyer les rentes et indemnités prévues par la loi du 3 juillet 1967.

De ce que tant la victime de l'accident que l'employeur privé ou l'autorité publique se trouvent ainsi dans des situations essentiellement différentes, il découle qu'il en va de même pour le tiers responsable de l'accident et qu'il n'est pas dépourvu de pertinence d'ouvrir une action fondée sur l'article 1382 du Code civil à l'autorité publique qui prend seule en charge les sommes dues à l'agent et le dommage que lui cause son absence, alors que l'employeur privé ou l'assureur subrogé à celui-ci ne dispose que d'une action subrogatoire.

Ainsi interprété, l'article 1382 du Code civil ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés puisque les obligations de l'employeur privé vis-à-vis de la victime sont limitées et que l'assureur bénéficiant du mécanisme subrogatoire perçoit, pour sa part, des primes d'assurances.

En ce qui concerne les accidents autres que ceux du travail ou survenus sur le chemin du travail, le critère sur lequel est fondée la différence de traitement en cause est objectif, mais n'est cependant pas pertinent : on n'aperçoit pas en quoi le dommage auquel est confronté l'employeur public qui, en raison de l'incapacité de travail frappant son agent victime d'un accident causé par un tiers, doit garantir à cet agent, sans contrepartie, des prestations financières et réorganiser ses services, se distinguerait de celui auquel serait confronté, dans des circonstances analogues, un employeur du secteur privé. La circonstance que l'employeur public est tenu par le principe de la continuité du service public ne suffit pas à justifier un traitement différent puisque, dans les deux cas, l'employeur peut subir un dommage en payant les traitements des intéressés, que l'obligation législative, réglementaire ou conventionnelle, n'exclut pas nécessairement l'existence d'un dommage et que la dépense peut ne pas rester définitivement à charge de l'employeur. Dans cette interprétation, l'article 1382 du Code civil n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

L'article 1382 peut toutefois faire l'objet d'une autre interprétation. Bien que la jurisprudence de la Cour de cassation à laquelle se réfère le juge *a quo* concerne des litiges intéressant les pouvoirs publics, l'on n'aperçoit aucun obstacle à ce que son application puisse être étendue aux employeurs du secteur privé. Dans un cas comme dans l'autre, c'est le caractère définitif ou non de la charge qui incombe à l'employeur qui est à prendre en compte. Il appartient à l'employeur de démontrer que, sans la faute, le dommage ne se serait pas produit tel qu'il s'est produit *in concreto*; il appartient au tiers responsable de réparer, le cas échéant, l'intégralité du préjudice subi par l'employeur. Il n'y a donc pas de différence de traitement. Sans doute est-il exact que l'indemnisation que l'employeur du secteur privé pourrait obtenir sur la base de l'article 1382 sera en principe inférieure à celle qui serait accordée à l'employeur du secteur public : une telle différence n'est cependant pas imputable aux dispositions en cause mais à celles qui régissent la rémunération des travailleurs du secteur privé et de ceux du secteur public se trouvant en incapacité de travail à la suite d'un accident dont un tiers est responsable et en vertu desquelles la charge pesant sur l'employeur du secteur privé est inférieure à celle pesant sur

l'employeur du secteur public. Dans cette interprétation, l'article 1382 du Code civil est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

## XV. DROIT COMMERCIAL

### 32. *L'excusabilité du failli : le sort de l'ex-conjoint qui s'est porté caution (arrêt n° 37/2007)*

La Cour s'est déjà prononcée à diverses reprises sur les dispositions de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, qui concernent l'excusabilité du failli et les conséquences que peut avoir cette excusabilité sur le sort des cautions et du conjoint du failli.

La Cour est cette fois interrogée au sujet de l'article 82 et de l'article 80 de la même loi du 8 août 1997. L'article 80, tel qu'il a été modifié par la loi du 20 juillet 2005, précise, en son troisième alinéa, les conditions auxquelles le tribunal décharge les personnes physiques qui, à titre gratuit, se sont constituées sûreté personnelle du failli : outre le respect des droits de la défense, il prévoit que « sauf lorsqu'elle a frauduleusement organisé son insolvabilité, le tribunal décharge en tout ou en partie la personne physique qui, à titre gratuit, s'est constituée sûreté personnelle du failli lorsqu'il constate que son obligation est disproportionnée à ses revenus et à son patrimoine ».

Plusieurs différences de traitement sont soumises à la Cour, auxquelles elle répond en rappelant d'abord la *ratio legis* de la législation sur les faillites, qui vise essentiellement à réaliser un juste équilibre entre les intérêts du débiteur et ceux des créanciers.

En ce qui concerne la différence de traitement entre l'ex-conjoint et le conjoint d'un failli déclaré excusable - seul le second étant libéré de ses obligations par l'article 82, alinéa 2 -, la Cour confirme sa jurisprudence. L'extension des effets de l'excusabilité au conjoint qui s'est personnellement obligé à la dette du failli a été instaurée non pour éviter une discrimination sur le plan de la solidarité née du mariage, mais parce que, en cas de communauté de biens, les poursuites exercées sur les biens du conjoint par les créanciers du failli pourraient atteindre les revenus procurés par la nouvelle activité de celui-ci, ce qui serait contraire à l'objectif poursuivi, à savoir lui permettre de reprendre ses activités sur une base assainie.

Il peut dès lors se justifier de manière objective et raisonnable que les effets de l'excusabilité ne soient pas étendus à l'ex-conjoint du failli déclaré excusable : en effet, dans cette hypothèse, l'objectif de l'excusabilité ne saurait être menacé.

En ce qui concerne la différence de traitement entre le failli déclaré excusable et son ex-conjoint, le fait que le failli excusé et son ancien époux aient, par le passé, constitué « une entité familiale et économique poursuivant un but commun » constitue un élément dénué de pertinence au regard de la *ratio legis* de l'excusabilité du failli, rappelée ci-dessus. L'ex-époux d'un failli n'est pas, à l'inverse de ce dernier, touché par les effets normalement - c'est-à-dire hors l'hypothèse où le failli est déclaré excusé - attachés à la faillite. Par ailleurs, l'absence d'un patrimoine commun partagé avec le failli implique que des poursuites dirigées contre l'ex-époux d'un failli déclaré excusable ne sont pas de nature à mettre en péril la *ratio legis* de l'excusabilité. Le législateur porterait atteinte, de façon disproportionnée, aux droits des créanciers et aux dispositions du droit patrimonial civil s'il étendait à l'ex-conjoint du failli déclaré excusable la libération de ses obligations qu'il accorde au conjoint de ce dernier.

Enfin, il n'est pas discriminatoire que la caution personnelle à titre gratuit d'un failli soit susceptible, dans les conditions prévues par l'article 80, alinéa 3, d'être déchargée de son engagement, alors que ce n'est pas possible pour l'ex-conjoint de ce même failli, même si son engagement résulte non d'une volonté de lucre mais de l'application du droit matrimonial, en particulier des articles 221 et 1418 du Code civil.

Si l'ex-conjoint d'un failli ne peut, en cette qualité, être déchargé de ses engagements, le litige soumis au juge *a quo* concerne toutefois un ex-conjoint qui, au cours du mariage, s'était porté caution au profit d'une banque pour garantir une dette de son conjoint, déclaré en faillite après le divorce des époux. En sa qualité de caution personnelle, l'ex-conjoint pourrait être déchargé de son engagement par le juge s'il satisfait aux conditions prévues par l'article 80, alinéa 3, de la loi du 8 août 1997 sur les faillites.

Le juge du fond ayant jugé que la caution de l'ex-conjoint ne peut être considérée comme étant à titre gratuit, et qu'elle ne peut donc être déchargée de son engagement, il ne s'ensuit pas que les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

Il existe en effet une différence essentielle entre les cautions à titre gratuit et celles qui ont retiré un avantage du cautionnement donné à leur ex-conjoint. En dérogeant à l'article 1134, alinéa 1er, du Code civil et à l'article 7 de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851 en faveur de la caution à titre gratuit, sans déroger aux mêmes règles en faveur de l'ex-conjoint qui a retiré, directement ou indirectement, un avantage économique de l'acte par lequel il a cautionné les engagements de son conjoint, le législateur a pris une mesure qui n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

### **33. *Concordat judiciaire et liquidation : le sort des dettes contractées pendant la période du sursis (arrêt n° 61/2007)***

La loi du 17 juillet 1997 relative au concordat judiciaire permet au tribunal de commerce, saisi d'une requête en concordat, d'accorder au débiteur un sursis provisoire, puis un sursis définitif, dans les conditions prévues aux articles 13 à 40 de la loi. Si le concordat échoue et si le débiteur est déclaré en faillite, deux catégories de créanciers vont se trouver en présence selon que leur créance est antérieure ou postérieure au sursis.

L'article 44 règle en son premier alinéa le sort de ces deux catégories de créanciers en disposant que, lorsque le débiteur est déclaré en faillite au cours de la procédure en concordat, les créanciers concernés par le sursis y sont comptés à raison de la part qu'ils n'ont pas encore reçue, et qu'ils entrent en concours avec les nouveaux créanciers.

Toutefois, aux termes du second alinéa, les actes accomplis par le débiteur au cours de la procédure avec la collaboration, l'autorisation ou l'assistance du commissaire au sursis, sont considérés lors de la faillite comme des actes du curateur. Il s'agit non plus de dettes « dans la masse » mais de dettes « de la masse », selon la terminologie propre à cette matière.

Le Tribunal de commerce de Mons ne remet pas en cause cette différence de traitement entre créanciers mais il interroge la Cour sur un autre traitement différent : les dettes contractées durant la période du sursis sont considérées comme des dettes de la masse en cas de faillite, mais non en cas de liquidation, même quand il existe un lien étroit entre l'échec du concordat et la liquidation de la société.

Selon les travaux préparatoires, c'est afin d'encourager les commerçants à entretenir des relations commerciales pendant la période de sursis, d'assurer la continuité de l'entreprise et d'offrir au concordat judiciaire une chance de réussite que le législateur a prévu qu'en cas de faillite du débiteur, les dettes nées dans ce contexte sont considérées comme dettes de la masse faillie. Ces mêmes travaux préparatoires indiquent en outre que le législateur a conçu la dissolution provoquée par le tribunal comme une alternative à la faillite en cas d'échec du concordat.

Par son arrêt n° 108/2005, la Cour avait jugé que les dettes contractées durant la période de sursis provisoire doivent être considérées comme dettes de la masse, non seulement lorsque le débiteur est déclaré en faillite au cours de la procédure en concordat, mais aussi lorsque la faillite intervient après qu'il a été mis fin à la procédure de concordat s'il existe un lien étroit entre la déclaration de faillite et l'échec du concordat.

La question posée dans l'affaire qui donne lieu à l'arrêt n° 61/2007 vise une autre situation : selon l'article 45 de la loi, le tribunal de commerce peut, sous certaines conditions, dans le cas d'une personne morale, ordonner au commissaire au sursis de convoquer l'assemblée générale de celle-ci avec sa dissolution à l'ordre du jour.

La Cour va juger qu'en ne considérant pas comme dettes de la masse les dettes contractées durant la période de sursis provisoire lorsque l'assemblée générale de la société vote sa dissolution, alors même qu'il existe un lien étroit entre la dissolution et l'échec du concordat, la disposition litigieuse établit une différence de traitement qui est sans rapport avec les objectifs du législateur.

La possibilité de faire déclarer en faillite la société en liquidation ne constitue pas une garantie suffisante pour les créanciers qui ont contracté avec le débiteur pendant le sursis avec l'autorisation, la collaboration ou l'assistance du commissaire. En effet, la juridiction saisie de la demande de faillite peut considérer que le crédit de la société n'est pas ébranlé et que les conditions de la faillite ne sont par conséquent pas réunies tant qu'une majorité suffisante des créanciers maintient sa confiance au liquidateur, même lorsque la liquidation est déficitaire. Un créancier ayant contracté durant la procédure de concordat peut dès lors se trouver dans l'impossibilité de provoquer la faillite du débiteur, et donc de procurer à sa créance le statut de dette de la masse, s'il est minoritaire par rapport aux créanciers qui conservent leur confiance à la procédure de liquidation.

L'article 44, alinéa 2, de la loi du 17 juillet 1997 relative au concordat judiciaire viole donc les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne s'applique pas lorsque la personne morale est dissoute sur la base de l'article 45 de la même loi.



## XVI. DROIT DES ASSURANCES

### I 34. *Assurances et calamités naturelles (arrêt n° 39/2007)*

La loi du 17 septembre 2005, qui a pour objet d'adapter et d'améliorer la loi du 21 mai 2003 « modifiant la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des [calamités] naturelles », a étendu la couverture obligatoire contre les risques d'inondation à d'autres risques catastrophiques, à savoir les tremblements de terre, les débordements ou refoulements des égouts publics, les glissements ou affaissements de terrain, et impose la couverture obligatoire de tous ces risques au bénéfice de tous les assurés contre l'incendie.

Plusieurs sociétés d'assurance demandent l'annulation de l'article 68-8, § 2, de la loi du 25 juin 1992 tel que l'a modifié l'article 11, 2° à 4°, de la loi du 17 septembre 2005. Cette disposition permet aux assureurs de limiter leur intervention globale en cas de survenance d'un sinistre à la somme la moins élevée de celles qui sont obtenues par application de formules mathématiques. Le montant excédentaire est pris en charge par la Caisse nationale des calamités conformément aux articles 34-2, 1°, et 34-3 de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.

Les parties requérantes reprochent aux formules précitées d'avoir un effet discriminatoire au détriment des compagnies d'assurance qui n'ont qu'un faible montant d'encaissement de primes dans le secteur de l'assurance incendie : elles seraient exposées, en cas de survenance d'une catastrophe naturelle d'une ampleur telle qu'elles devraient faire application de ces formules pour limiter leur intervention globale, à un risque d'insolvabilité.

Selon des tableaux, déposés par les parties requérantes, dans lesquels 38 compagnies sont classées avec l'indication du montant des primes qu'elles ont encaissées en 2003 et de l'effet que pourrait avoir l'application des formules critiquées, en cas de réalisation du

risque de catastrophe naturelle ou de tremblement de terre, l'application de la formule critiquée donne lieu à des différences substantielles entre les compagnies d'assurances en ce qui concerne le rapport entre les primes encaissées pour les risques en question et le montant de la limitation visée à l'article 68-8, § 2, de la loi. Pour les compagnies réalisant un plus petit chiffre d'affaires dans cette branche, ces montants peuvent peser sur leurs résultats et sur leur solvabilité plus lourdement que pour les compagnies réalisant un plus grand chiffre d'affaires dans cette branche.

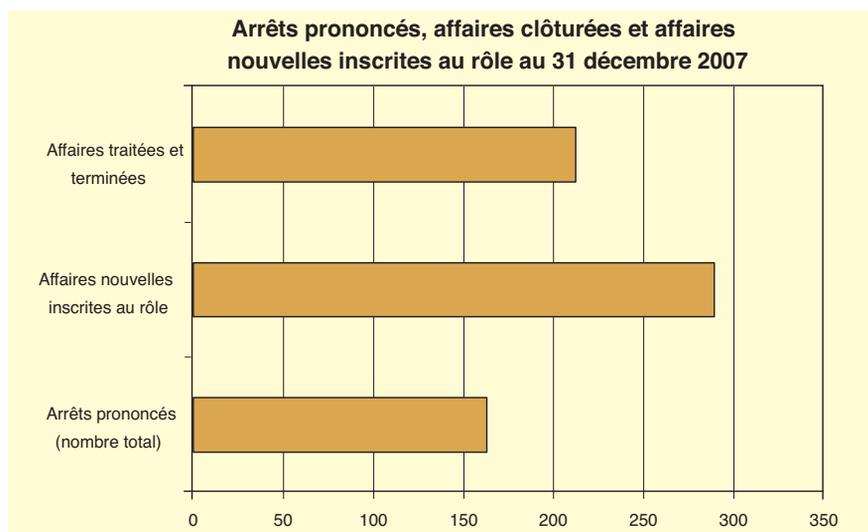
Dès lors que l'application de la formule mathématique utilisée par le législateur est de nature à avoir de graves conséquences économiques pour une catégorie d'assureurs, que la réalité de ces conséquences possibles n'est pas contredite, que le choix des montants forfaitaires critiqués n'est pas justifié de façon pertinente et qu'il est allégué avec vraisemblance qu'il existerait d'autres formules qui, tout en permettant d'atteindre l'objectif poursuivi, n'auraient pas les mêmes effets discriminatoires, la Cour ne peut que constater qu'elle ne dispose d'aucun élément qui lui permettrait de conclure que la mesure attaquée est raisonnablement justifiée. Par ailleurs, aucun passage des travaux préparatoires de la norme attaquée ne fait état d'une intention du législateur de provoquer une restructuration du secteur de l'assurance incendie en incitant les compagnies d'assurances ayant un faible chiffre d'affaires dans ce secteur à l'abandonner.

Il convient par conséquent d'annuler les dispositions attaquées. Toutefois, afin d'éviter que cette annulation ait pour effet, en cas de survenance d'un sinistre avant que le législateur ait eu l'occasion de les remplacer, d'empêcher toutes les compagnies d'assurances de limiter leur intervention dans l'indemnisation de leurs assurés, la Cour maintient les effets des dispositions annulées, jusqu'au 30 juin 2008 au plus tard.

# STATISTIQUES DES ACTIVITES DE LA COUR EN 2007<sup>1</sup>

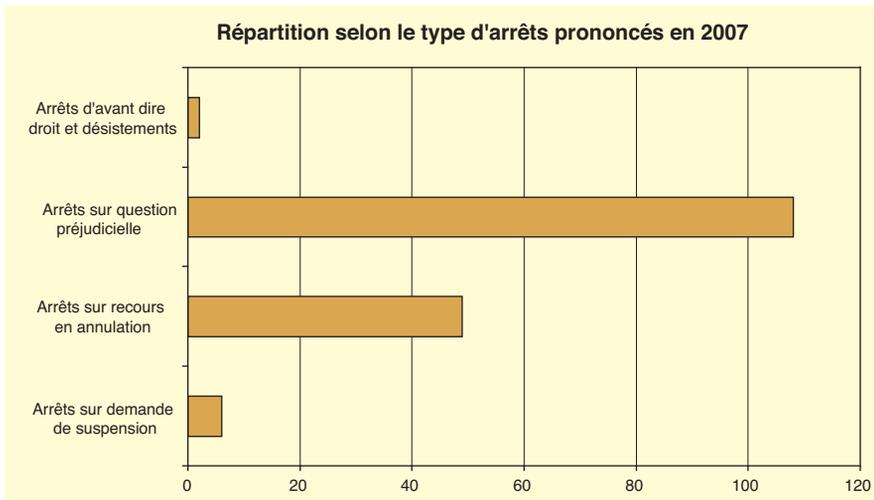
## 1. Généralités

1.1. En 2007, la Cour a rendu 163 arrêts. Elle clôt ainsi définitivement 212 affaires. Durant cette même année, la Cour fut par ailleurs saisie de 289 affaires nouvelles.



1.2. Parmi les arrêts rendus en 2007, 6 le furent sur demande de suspension, 108 sur question préjudicielle, 49 sur recours en annulation dont 2 désistements (arrêts n° 1/2007 et 24/2007).

<sup>1</sup> Elaborées par F. MOLINE et L. VANSNICK, attachés-juristes à la Cour constitutionnelle, sur la base des données mises à disposition par les services de la Cour.

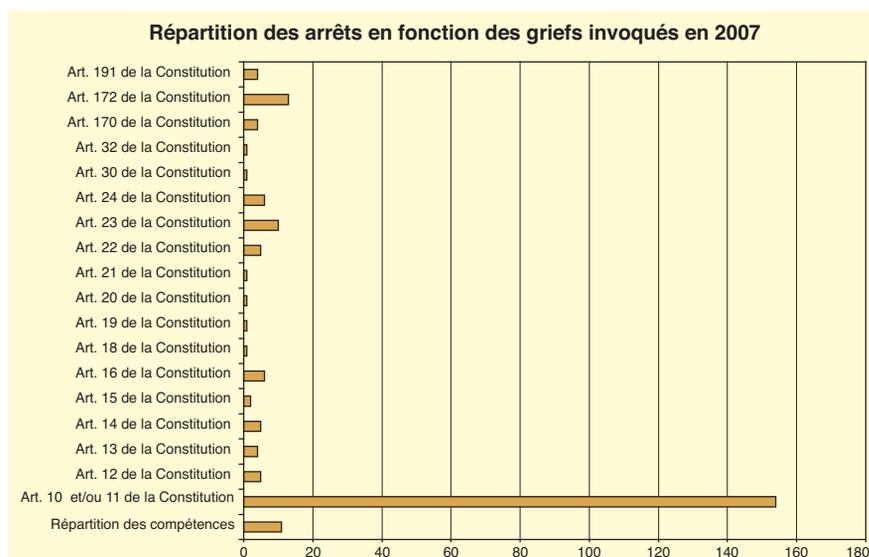


1.3. La répartition des arrêts en fonction des griefs allégués est la suivante :

<b>Type de contentieux en cause</b>	
Répartition des compétences	11
Art. 10 et/ou 11 de la Constitution	154
Art. 12 de la Constitution	5
Art. 13 de la Constitution	4
Art. 14 de la Constitution	5
Art. 15 de la Constitution	2
Art. 16 de la Constitution	6
Art. 18 de la Constitution	1
Art. 19 de la Constitution	1
Art. 20 de la Constitution	1
Art. 21 de la Constitution	1
Art. 22 de la Constitution	5
Art. 23 de la Constitution	10
Art. 24 de la Constitution	6
Art. 30 de la Constitution	1
Art. 32 de la Constitution	1

Type de contentieux en cause	
Art. 170 de la Constitution	4
Art. 172 de la Constitution	13
Art. 191 de la Constitution	4

Remarque : Certains arrêts relèvent d'un contentieux mixte associant plusieurs sphères de compétence de la Cour.



1.4. Pendant la même période, la Cour a rendu 19 arrêts après procédure préliminaire. Elle conclut, dans 3 arrêts, à une irrecevabilité manifeste. Elle rend, par ailleurs, 16 arrêts de réponse immédiate dont 1 dans le cadre d'un recours en annulation. Celui-ci emporte annulation. Les 15 arrêts restant sont rendus sur question préjudicielle. Parmi ceux-ci 7 sont des constats de violation. 1 arrêt contient un dispositif alternatif dans lequel la Cour relève à la fois une violation dans une interprétation et une non-violation dans une autre interprétation. 5 arrêts prononcent la non-violation. 1 arrêt constate que les questions préjudicielles sont sans objet. Enfin, dans 1 arrêt, la Cour renvoie l'affaire au juge *a quo*.

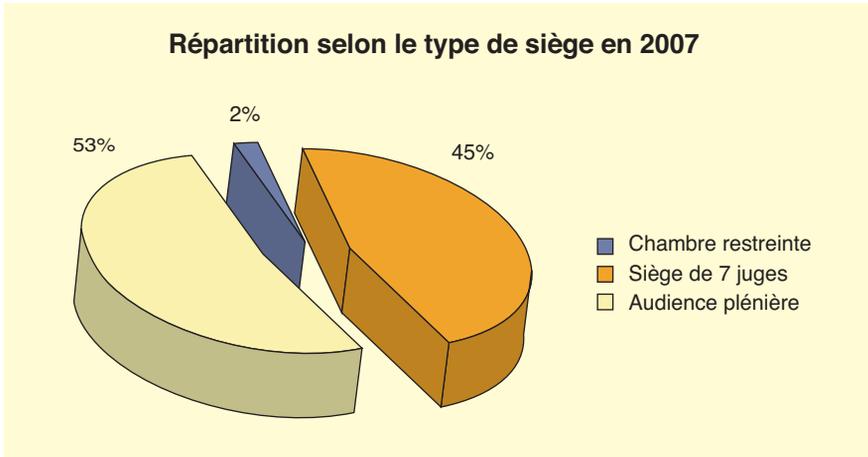
1.5. La durée moyenne de la procédure devant la Cour est la suivante :

Recours en annulation	358 jours
Demande de suspension	67 jours
Question préjudicielle	281 jours
Procédure préliminaire	99 jours

Remarques :

- La durée de la procédure devant la Cour est calculée par affaire et s'entend du nombre de jours écoulés entre l'introduction de la requête (c'est-à-dire le dépôt du pli recommandé à la poste) ou la réception au greffe de la Cour de l'expédition de la décision posant une question préjudicielle, et le prononcé de l'arrêt.
- Pour les demandes de suspension, les recours en annulation et les questions préjudicielles, il n'a été tenu compte que de la durée des affaires ayant fait l'objet d'une procédure ordinaire. La durée moyenne des affaires traitées par procédure préliminaire est calculée globalement à la dernière ligne du tableau.

1.6. En matière de composition des sièges, 74 arrêts ont été rendus par un siège de sept juges, 86 en séance plénière et 3 en chambre restreinte.



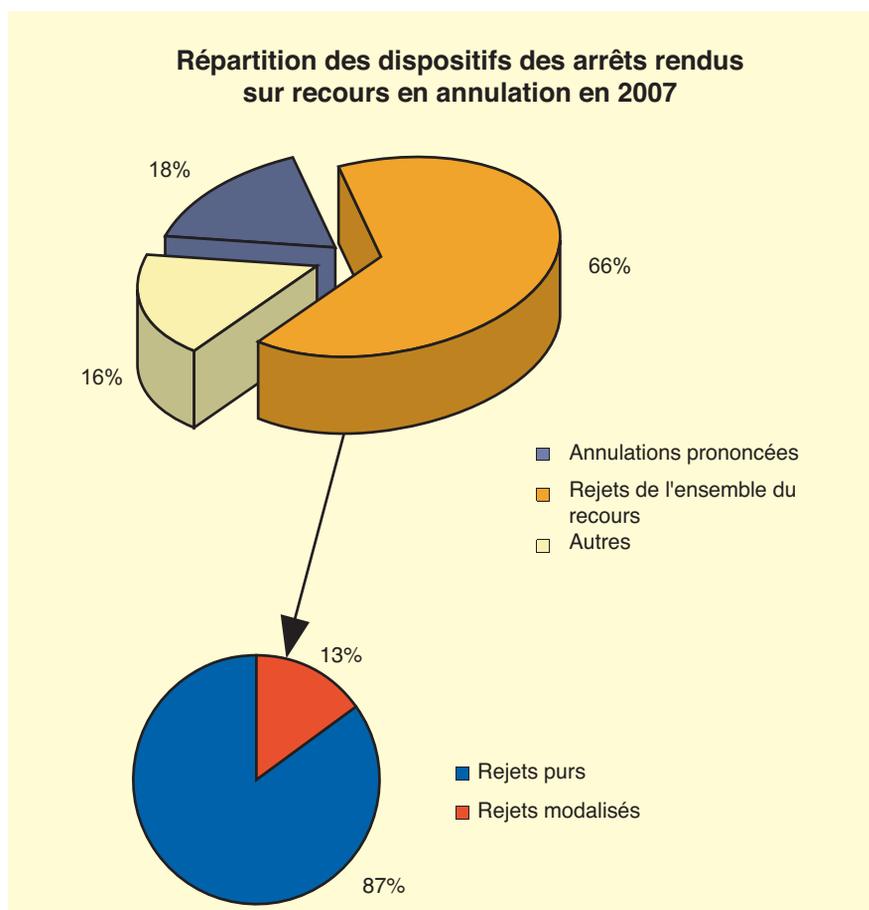
## 2. Arrêts sur recours en annulation

2.1. Pour l'année 2007, la répartition selon la catégorie des requérants est la suivante :

<b>Requérants institutionnels</b>		<b>%</b>
Conseil des ministres	-	
Gouvernement flamand	1	
Gouvernement wallon	-	
Gouvernement de la Communauté française	1	
Gouvernement de la Communauté germanophone	-	
Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale	-	
Collège réuni de la Commission communautaire commune	-	
Collège de la Commission communautaire française	-	
Président d'une assemblée législative	-	
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>3 %</b>
<b>Requérants individuels</b>		
Personnes physiques	33	
Personnes morales de droit privé et de droit public	26	
Autres (associations de fait,...)	4	
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>97 %</b>
<b>Total général</b>	<b>65</b>	<b>100 %</b>

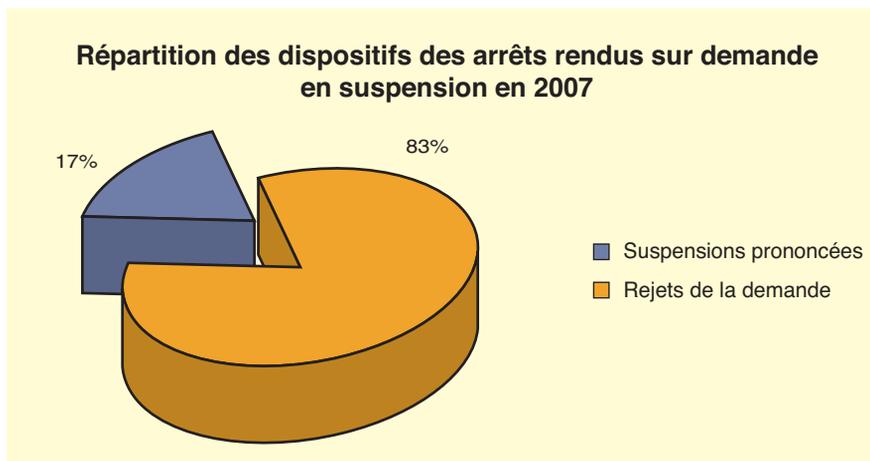
Remarque : Il est à noter que ce tableau comptabilise les requérants par catégorie, pour les seuls arrêts rendus sur recours en annulation. Plusieurs catégories de requérants peuvent, en outre, être présentes à une même procédure.

2.2. Durant cette même année, la Cour a rendu 49 arrêts sur recours en annulation. 9 arrêts emportent annulation. Dans 6 arrêts, la Cour maintient les effets des dispositions annulées. 32 sont des arrêts de rejet quant au fond. Parmi ceux-ci, 28 constituent des rejets purs et 4 sont des rejets modalisés. Dans 4 arrêts, la Cour déclare le recours totalement irrecevable. Dans 1 arrêt, elle déclare le recours sans objet. 1 arrêt contient un dispositif de radiation conditionnelle. Enfin, 2 arrêts décrètent un désistement.



### 3. Arrêts sur demande de suspension

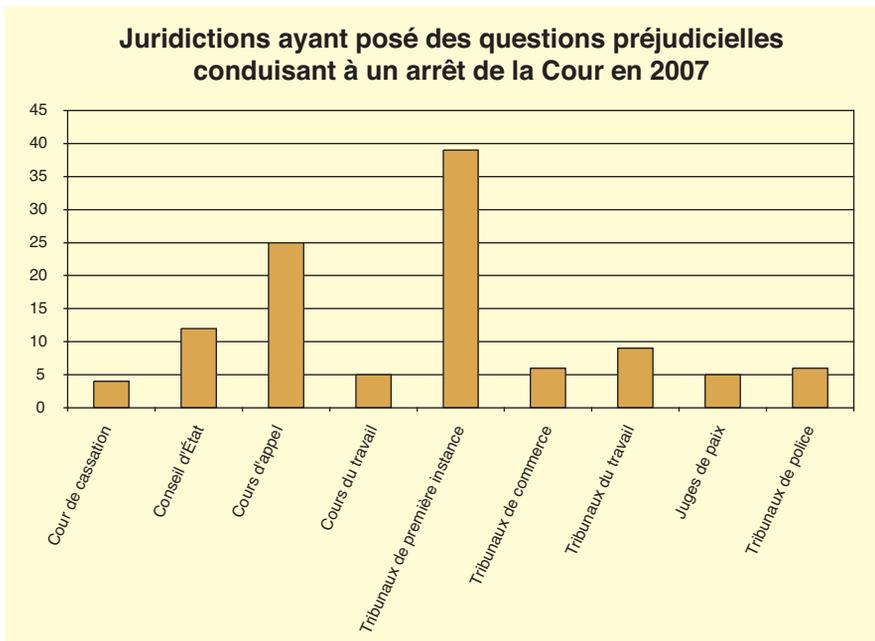
En 2007, la Cour a rendu 6 arrêts sur demande de suspension. 1 arrêt accueille la demande de suspension. 5 arrêts la rejettent parce que les conditions pour suspendre ne sont pas réunies : 4 arrêts pour défaut de préjudice grave difficilement réparable et 1 pour absence de moyens sérieux.



#### 4. Arrêts sur question préjudicielle

4.1. Les différentes catégories de juridictions ayant posé des questions préjudicielles conduisant à un arrêt de la Cour en 2007 se répartissent de la façon suivante :

<b>Juridictions de renvoi</b>	<b>2007</b>
Cour de cassation	4
Conseil d'État	12
Cours d'appel	25
Cours du travail	5
Tribunaux de première instance	39
Tribunaux de commerce	6
Tribunaux du travail	9
Juges de paix	5
Tribunaux de police	6
<b>Total</b>	<b>111</b>



4.2. La Cour a rendu 108 arrêts sur question préjudicielle. 42 sont des constats de violation. Parmi ceux-ci, 12 comportent un dispositif alternatif dans lequel la Cour relève à la fois une violation dans une interprétation et une non-violation dans une autre interprétation. 60 arrêts sont des constats de non-violation, dont 1 de non-violation sous réserve d'interprétation. Dans 2 arrêts, la Cour constate que les questions préjudicielles sont sans objet. 2 arrêts déclarent que la question n'appelle pas de réponse. Enfin, dans 2 arrêts, la Cour renvoie la cause au juge *a quo*.

### Répartition des dispositifs des arrêts rendus sur question préjudicielle en 2007

