

COUR CONSTITUTIONNELLE
RAPPORT 2010

COUR CONSTITUTIONNELLE

RAPPORT 2010

commission de la rédaction :

Jean SPREUTELS

Erik DERYCKE

Michel PARISSE

Roger MOERENHOUT

Vanden Broele

Bruges

Cour Constitutionnelle - Rapport 2010
D/2011/0783/81
ISBN 978 904960 491 2

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	11
I. PROCEDURE DEVANT LA COUR	13
1. Organisation de paris hippiques et liberté d'établissement (article 49 TFUE) – suspension : absence de préjudice grave difficilement réparable et possibilité de mesures provisoires lors de l'examen du recours en annulation (<i>arrêt</i> <i>n° 96/2010</i>)	13
II. DROIT CONSTITUTIONNEL	23
A. REPARTITION DES COMPETENCES	23
2. La « plate-forme eHealth » (<i>arrêt n° 29/2010</i>)	23
3. Action en dommages et intérêts consécutive à un arrêt du Conseil d'Etat : interruption de la prescription et principes de proportionnalité et de loyauté fédérale (<i>arrêt n° 31/2010</i>)	26
4. Le principe de reconnaissance mutuelle, inhérent à l'union économique et monétaire – Peine non prévue au livre Ier du Code pénal (<i>arrêt n° 41/2010</i>)	29
5. Les règles répartitrices de compétence en matière de politique du stationnement dans la Région de Bruxelles-Capitale (<i>arrêt n° 89/2010</i>)	32
6. Les règles répartitrices de compétence en matière de logement inoccupé dans la Région de Bruxelles-Capitale : création d'une action en cessation (<i>arrêt n° 91/2010</i>)	39
7. L'inspection pédagogique des écoles fondamentales francophones dans les six communes périphériques de la région de langue néerlandaise (<i>arrêts</i> <i>n^{os} 95/2010 et 124/2010</i>)	43
8. Les règles répartitrices de compétence et la notion de « norme de produit » (<i>arrêt n° 149/2010</i>)	55

B. DROITS ET LIBERTES	59
9. La liberté d'expression et l'interdiction de la publicité pour des partis politiques à la radio et à la télévision (<i>arrêt n° 161/2010</i>)	59
III. CONFIRMATIONS LEGISLATIVES	61
10. Confirmation législative justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général - Protection de la rémunération des travailleurs (<i>arrêt n° 6/2010</i>)	61
11. La validation de l'inscription de certaines zones dans les plans de secteur en Région wallonne (<i>arrêt n° 131/2010</i>)	63
IV. LACUNES LEGISLATIVES	69
12. Lacunes extrinsèques, intrinsèques et autoréparatrices (<i>arrêts nos 5/2010, 18/2010, 21/2010,</i> <i>35/2010, 72/2010, 79/2010, 102/2010, 104/2010,</i> <i>128/2010, 129/2010, 144/2010 et 148/2010</i>)	69
V. CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	71
13. La compétence du Conseil d'Etat – La nomination d'un membre effectif de la Commission de nomination de langue française pour le notariat au titre de chargé de cours ou de professeur de droit d'une faculté de droit d'une université belge (<i>arrêt n° 79/2010</i>)	71
14. L'absence de prescription de la requête en indemnité pour la réparation d'un dommage exceptionnel (<i>arrêt n° 138/2010</i>)	75
VI. DROIT DES ETRANGERS	79
15. La demande de regroupement familial (<i>arrêt</i> <i>n° 128/2010</i>)	79
VII. DROIT PENAL ET PROCEDURE PENALE	83
16. Le principe de légalité en matière pénale et l'habilitation au Roi portant sur des obligations qui découlent d'un règlement européen (<i>arrêt</i> <i>n° 37/2010</i>)	83

17. La loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (arrêt n° 111/2010)	85
18. Modification de la loi : application de la loi la plus douce - Pratiques des « marchands de sommeil » (arrêt n° 27/2010)	88
19. La sanction du dépassement du délai raisonnable (arrêts n ^{os} 16/2010, 51/2010, 92/2010)	91
20. Le taux d'intérêt en matière de restitution du cautionnement pénal (arrêt n° 36/2010)	93
21. Les contrôles d'identité et la régularité de la preuve (arrêt n° 158/2010)	96
VIII. DROIT FISCAL	101
22. Le principe de légalité en matière fiscale et la délégation au Roi (arrêt n° 142/2010)	101
23. La contribution de répartition à charge des exploitants nucléaires (arrêt n° 32/2010)	105
IX. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	113
24. Délivrance et ratification par le législateur décréteil wallon de permis d'urbanisme et d'environnement (arrêt n° 30/2010)	113
X. DROIT DES SANCTIONS	121
25. Recouvrement amiable des dettes du consommateur : sanctions applicables aux avocats, officiers ministériels et mandataires de justice (arrêt n° 99/2010)	121
26. Le contrôle des décisions de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG) (arrêt n° 130/2010)	126
27. La suspension du paiement du revenu d'intégration sociale (arrêt n° 148/2010)	129
XI. DROIT JUDICIAIRE	133
28. Refus d'audition du mineur - Impossibilité d'interjeter appel (arrêt n° 9/2010)	133

29. Emploi des langues en matière judiciaire : travailleur dont les prestations sont liées à un siège d'exploitation dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (<i>arrêt n° 98/2010</i>)	135
XII. DROIT PROCESSUEL	141
30. La répétibilité des frais et honoraires d'avocat (<i>arrêts n^{os} 11/2010, 23/2010 et 78/2010</i>)	141
31. Le point de départ des délais de procédure (<i>arrêt n° 66/2010</i>)	147
XIII. DROIT DE LA JEUNESSE	153
32. La composition de la Cour d'assises chargée de juger un mineur (<i>arrêt n° 154/2010</i>)	153
XIV. DROIT CIVIL	157
33. Les effets de l'établissement de la filiation d'un enfant adopté majeur (<i>arrêt n° 13/2010</i>)	157
34. Le nom de l'adopté par le conjoint ou cohabitant de même sexe que son auteur (<i>arrêt n° 104/2010</i>) ..	158
35. La reconnaissance de paternité et l'intérêt de l'enfant (<i>arrêt n° 144/2010</i>)	159
36. Rachat de gré à gré par un époux, marié sous le régime de la séparation de biens, de la part de son conjoint dans un bien immobilier qui leur appartient en indivision - Comparaison avec les cohabitants légaux (<i>arrêt n° 72/2010</i>)	161
37. Assurance-vie et rapport successoral (<i>arrêt n° 147/2010</i>)	164
38. Les baux commerciaux : révision du loyer en cas de renouvellement du bail (<i>arrêt n° 150/2010</i>)	166
XV. DROIT COMMERCIAL	171
39. Faillite - Suspension des voies d'exécution - Situation du conjoint du failli - Exécution d'une convention de cession de rémunération (<i>arrêt n° 5/2010</i>)	171

40. L'excusabilité du failli – Le sort du cohabitant légal qui est personnellement obligé à la dette du failli (<i>arrêt n° 129/2010</i>)	174
XVI. DROIT ECONOMIQUE ET FINANCIER	177
41. Le statut de la Banque Nationale de Belgique et le « seigneurage » de l'Etat (<i>arrêt n° 74/2010</i>)	177
XVII. DROIT SOCIAL	185
42. La durée du délai de préavis : cas de l'employé antérieurement agent statutaire auprès du même employeur (<i>arrêt n° 54/2010</i>)	185
XVIII. DROIT DE LA SECURITE SOCIALE	189
43. La récupération des prestations familiales indûment payées et la Charte de l'assuré social (<i>arrêt n° 1/2010</i>)	189
44. La garantie de revenus aux personnes âgées de nationalité étrangère (<i>arrêt n° 69/2010</i>)	192
STATISTIQUES DES ACTIVITÉS DE LA COUR EN 2010 .	196
1. Généralités	196
2. Arrêts sur recours en annulation	200
3. Arrêts sur demande de suspension	202
4. Arrêts sur question préjudicielle	203

AVANT-PROPOS

Depuis sa création, la Cour a vu modifier successivement sa procédure, sa compétence et son nom. Dans un premier temps, elle ne pouvait recevoir que les recours introduits par des requérants « institutionnels » (gouvernements et assemblées) et répondre aux questions posées par des juges, dans la seule matière des règles répartitrices de compétence (1983). Dans un deuxième temps, elle a été habilitée à recevoir les recours des personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt, son contrôle s'étendant à la liberté d'enseignement et au respect du principe d'égalité et de non-discrimination (1989). Enfin, elle a été chargée du contrôle de l'ensemble des droits fondamentaux et des libertés constitutionnelles (2003), se voyant dénommer désormais Cour constitutionnelle (2007), ce qui correspond au champ d'activité que le Constituant et le législateur spécial avaient progressivement élargi.

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 une information condensée concernant la jurisprudence de l'année 2010 et, d'autre part, maintenir un questionnement qui l'oblige elle-même aussi à la réflexion.

Les statistiques publiées dans le présent rapport confirment les enseignements des années précédentes : le contentieux préjudiciel l'emporte clairement sur le contentieux de l'annulation; le principe d'égalité et de non-discrimination reste la norme « reine » du contrôle de la Cour; les demandes de suspension restent rares et, en 2010, une seule a été accueillie par la Cour. Par ailleurs, durant cette même année, la Cour a plus souvent siégé en chambre plénière qu'en siége de sept juges. Enfin, comme le rapport 2009 le relevait déjà, la Cour reste en tête des juridictions constitutionnelles parmi les fournisseurs de la Cour de justice de l'Union européenne : trois questions cette année, qui portent à douze le total des questions posées à Luxembourg.

Il se confirme aussi, à la lecture du rapport, qu'il n'est pas un secteur du droit qui échappe à son regard : tant les citoyens que les juges se

sont habitués à ne plus se satisfaire de normes législatives que si elles ont subi le test de conformité à la Constitution.

Roger HENNEUSE et Marc BOSSUYT
Présidents de la Cour constitutionnelle

I. PROCEDURE DEVANT LA COUR

1. Organisation de paris hippiques et liberté d'établissement (article 49 TFUE) – suspension : absence de préjudice grave difficilement réparable et possibilité de mesures provisoires lors de l'examen du recours en annulation (arrêt n° 96/2010)

La loi du 10 janvier 2010 modifie, comme son intitulé l'indique, la législation relative aux jeux de hasard.

La Cour a été saisie d'un recours en annulation de plusieurs dispositions de cette loi, recours auquel était jointe une demande de suspension.

La Cour rejette la demande de suspension, qu'elle a limitée au seul article 22 de la loi du 10 janvier 2010 attaquée ainsi qu'à son article 23, en ce qu'il insère, dans la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, un article 43/4, § 5, 1°, considérant en effet que l'exposé du risque de préjudice grave et difficilement réparable, fait par les requérantes, se limite à ces seules dispositions.

Dans la première partie de son arrêt consacrée au fond, la Cour examine le caractère sérieux d'un des moyens, qu'elle juge sérieux au terme de son raisonnement.

A l'appui de ce moyen, les parties requérantes invoquaient la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus notamment en combinaison avec l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE), relatif à la liberté d'établissement. D'une part, il était reproché à l'article 43/2, § 2, nouveau, de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 22 de la loi du 10 janvier 2010, d'avoir pour effet de créer un monopole en faveur des associations de courses au détriment des organisateurs de paris qui, tels que la première partie requérante, n'ont pas le statut d'association de courses; ces derniers ne pourraient, sous peine de lourdes sanctions pénales, organiser les paris réservés aux associations de courses, sauf à obtenir leur autorisation le cas

échéant. D'autre part, il était reproché à l'article 43/4, § 5, 1°, nouveau de la loi du 7 mai 1999, inséré par l'article 23 de la loi du 10 janvier 2010, d'autoriser les librairies à engager des paris mutuels sur des courses hippiques, ce qui favoriserait la commercialisation dans un réseau extrêmement vaste de 5 600 librairies des seuls paris qui peuvent être organisés par les associations de courses, renforçant de la sorte leur position monopolistique.

Après avoir analysé la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour, sans avoir à se prononcer, à ce stade de la procédure, sur le caractère discriminatoire, en fait ou en droit, des dispositions attaquées - question qui, en l'espèce, suppose une analyse détaillée de la législation qu'il n'est pas possible de réaliser dans le cadre de la procédure en suspension -, décide qu'il ressort d'un examen *prima facie* des articles 43/2, § 2, et 43/4, § 5, 1°, nouveaux, de la loi du 7 mai 1999 que ces dispositions semblent contenir des entraves à la liberté d'établissement garantie par l'article 49 du TFUE : ces entraves concernent, d'une part, les droits concédés aux associations de courses pour l'organisation de certains paris hippiques, en tant que tels, et, d'autre part, les conditions auxquelles il est permis à un opérateur économique, comme la première partie requérante, de bénéficier de ces droits.

En ce qui concerne tout d'abord *les droits concédés aux associations de courses*, il ressort de l'examen limité auquel il peut être procédé dans le cadre d'une demande en suspension que les articles 43/2, § 2, et 43/4, § 5, 1°, nouveaux de la loi du 7 mai 1999 paraissent contenir plusieurs mesures susceptibles de gêner l'exercice de la liberté d'établissement des sociétés de paris hippiques qui, comme la première requérante, n'ont pas le statut d'association de courses.

Sans qu'il soit nécessaire, à ce stade de la procédure, de déterminer plus avant les conditions dans lesquelles une association de courses peut organiser elle-même ou autoriser l'organisation des paris sur les courses hippiques qu'elle organise, il y a lieu de constater que les droits reconnus aux associations de courses par le législateur semblent pouvoir gêner le plein exercice de la liberté d'établissement de sociétés de paris qui ne disposent pas d'un tel statut. La circonstance que des sociétés de paris pourraient être autorisées par l'association de courses à organiser des paris mutuels

ou à cote sur les résultats de la course hippique qu'elle organise n'apparaît pas comme étant de nature à modifier cette conclusion. En effet, tant l'association de courses que la société de paris qui solliciterait son autorisation ont, en principe, vocation à organiser des paris sur la course hippique concernée. Ces deux opérateurs économiques se trouvent donc en situation de concurrence. Le législateur confie de la sorte à des opérateurs économiques actifs sur le marché des paris hippiques (les associations de courses) la faculté de décider d'ouvrir à la concurrence une partie essentielle d'un tel marché ou, au contraire, d'en empêcher l'accès aux autres opérateurs économiques.

Par ailleurs, rien n'indique, à ce stade de la procédure, que cette situation puisse être pleinement assimilée à l'octroi de droits à un opérateur économique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics et dont l'organisation et le fonctionnement « sont régis par des considérations et des exigences visant la poursuite d'objectifs d'intérêt public » (CJCE, grande chambre, 8 septembre 2009, C-42/07, *Ligua Portuguesa de Futebol Profissional*, point 66).

Les droits reconnus aux associations de courses en ce qui concerne les paris mutuels doivent aussi être appréciés en tenant compte de la faculté dont disposent désormais certaines librairies d'engager de tels paris, à l'exclusion des paris à cote et des paris mixtes (article 43/4, § 5, nouveau de la loi du 7 mai 1999); il s'ensuit qu'une modalité non négligeable d'accès au marché des parieurs est réservée aux seules associations de courses.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que le législateur poursuivait un triple objectif : la préservation de l'équilibre financier du secteur hippique et, plus particulièrement, des associations de courses; la lutte contre la criminalité et la fraude; enfin, la lutte contre la ludopathie et la protection du consommateur. Afin qu'ils puissent être jugés compatibles avec le Traité, et sans préjudice, comme il a été précédemment exposé, de la question de savoir si les entraves en cause revêtent ou non un caractère discriminatoire, ces objectifs doivent, à tout le moins, constituer des raisons impérieuses d'intérêt général, au sens que donne à ce concept la jurisprudence de la Cour de justice.

En ce qui concerne, tout d'abord, l'objectif de préserver l'équilibre financier du secteur hippique et des associations de courses, en particulier, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que « bien qu'il ne soit pas indifférent que les loteries et autres jeux d'argent puissent participer, de manière significative, au financement d'activités sans but lucratif ou d'intérêt général, un tel motif ne peut, en lui-même, être regardé comme une justification objective de restrictions » aux libertés de circulation établies par le Traité (CJCE, 24 mars 1994, C-275/92, *Schindler*, point 60; CJCE, 6 octobre 2009, C-153/08, *Commission c. Espagne*, point 43).

En revanche, tant la lutte contre la ludopathie et les conséquences individuelles et sociales dommageables de l'addiction aux jeux d'argent, que la lutte contre la criminalité et la fraude constituent des raisons impérieuses d'intérêt général qui se rattachent, toutes deux, selon la jurisprudence de la Cour de justice, à la protection des destinataires du service et, plus généralement, des consommateurs ainsi qu'à la protection de l'ordre social. Pour être jugées compatibles avec l'article 49 du TFUE, les mesures restrictives fondées sur de tels motifs doivent encore être propres à garantir la réalisation des objectifs visés et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre.

La Cour examine dès lors la pertinence et la proportionnalité des dispositions attaquées à la lumière des deux objectifs légitimes précités.

En ce qui concerne l'objectif de canaliser les occasions de jeux afin de protéger les consommateurs contre les effets néfastes d'une trop grande offre de paris hippiques, il apparaît, au terme de l'examen limité auquel il peut être procédé dans le cadre d'une demande en suspension, que les entraves imposées aux entreprises actives dans ce secteur, sans être des associations de courses, ne poursuivent pas de manière cohérente et systématique un tel objectif. Alors qu'en vertu de l'article 43/2, § 2, nouveau, de la loi du 7 mai 1999, l'offre de paris hippiques pouvant être librement organisés par les sociétés actives dans ce domaine, sans être des associations de courses, s'amointrit, le législateur autorise en effet les associations de courses à étendre la gamme des paris hippiques qu'elles peuvent organiser. Les associations de courses disposent ainsi désormais de

la possibilité d'organiser des paris mutuels sur les courses à l'étranger, ce qui représente une part importante du marché des paris hippiques. En outre, le législateur autorise l'engagement des paris mutuels par certaines librairies, offrant ainsi au consommateur l'occasion de prendre part à des paris hippiques dans un lieu de consommation courante. Inversement, les sociétés de paris qui n'ont pas le statut d'associations de courses perdent la faculté qui leur était reconnue d'organiser, moyennant la seule autorisation du ministre des Finances, des paris à cote sur les courses hippiques belges. A défaut, pour le Conseil des ministres, de justifier cette extension des types de paris susceptibles d'être organisés par les associations de courses et engagés par les librairies au regard de l'objectif de protection contre la ludopathie et les autres conséquences néfastes d'une offre trop importante de paris hippiques, il semble que les mesures restrictives contenues dans les articles 43/2, § 2, et 43/4, § 5, 1°, nouveaux de la loi du 7 mai 1999 ne peuvent être raisonnablement justifiées par ce seul objectif. En outre, selon les parties intervenantes, les paris mutuels présentent moins de risques de dépendance que les paris à cote, compte tenu de l'écart plus restreint (dans le premier cas) entre le montant parié et le gain susceptible d'être obtenu par le parieur. A supposer que cette affirmation soit correcte, il apparaît encore moins pertinent de limiter l'offre des paris mutuels, en réservant leur organisation aux seules associations de courses ou aux personnes à qui elles délivrent une autorisation, sans prendre des mesures équivalentes à l'égard de l'offre de paris mixtes sur des courses à l'étranger, lesquels peuvent reposer sur des paris à la cote.

Pour ce qui concerne, ensuite, l'autre objectif poursuivi, la législation attaquée vise non seulement la lutte contre la criminalité et la fraude dans le domaine des paris hippiques, mais aussi la protection du consommateur contre la dépendance au jeu, ces deux objectifs se rattachant, du reste, à la protection des consommateurs et de l'ordre social, en général; il s'ensuit qu'ils doivent être considérés dans leur ensemble. A cet égard, l'objectif de protéger les consommateurs contre la dépendance au jeu est difficilement compatible avec une politique d'expansion des jeux de hasard.

A défaut, pour le Conseil des ministres, d'apporter des éléments probants relatifs, notamment, à l'importance des activités de paris

illégalles et à la capacité réelle des dispositions attaquées à réduire leur dimension, il n'apparaît pas, à ce stade de la procédure, que les restrictions imposées à la liberté d'établissement des sociétés de paris hippiques qui n'ont pas le statut d'association de courses constituent des mesures pertinentes et proportionnées afin de lutter contre les activités illicites dans le domaine des jeux et paris. En outre, il ne semble pas que les droits reconnus aux associations de courses permettent de canaliser, de manière cohérente et systématique, l'organisation des paris hippiques qui présentent les risques les plus élevés de fraude dans un circuit supposé digne de confiance : en effet, par leur nature même et comme le relèvent les parties requérantes, les paris mutuels paraissent présenter moins de danger à cet égard, leur organisateur ne jouant pas contre les parieurs et étant rémunéré sur la base d'une quotité fixe et définie à l'avance. En revanche, les paris à cote opposent le parieur et l'organisateur de paris, ce dernier ayant dès lors intérêt à ce que le parieur perde sa mise¹. Or, l'organisation de tout pari mutuel est réservée aux seules associations de courses ou aux personnes auxquelles elles octroient une autorisation, malgré le fait que ce type de paris présente peu de risques de fraude. En revanche, les paris mixtes sur des courses à l'étranger, qui peuvent se référer à une cote conventionnelle, ne leur sont pas réservés alors même qu'ils semblent présenter un risque important de fraude dans le chef de l'organisateur.

La Cour estime dès lors que les articles 43/2, § 2, et 43/4, § 5, 1^o, nouveaux de la loi du 7 mai 1999 paraissent constituer des entraves à la liberté d'établissement incompatibles avec l'article 49 du TFUE en ce qu'ils créent, sans justification raisonnable, des droits spéciaux sur l'organisation de plusieurs types de paris hippiques au profit des associations de courses et autorisent les librairies à engager des paris qui ne peuvent être organisés que par ces associations, et donc établissent une différence de traitement qui paraît incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En ce qui concerne *la procédure d'obtention des droits spéciaux* - et à supposer même que l'existence de droits spéciaux en matière de paris hippiques puisse être considérée comme une entrave

¹ Voir, à ce sujet, Commission des jeux de hasard, rapport d'activités 2007, p. 17.

raisonnablement justifiée - encore faudrait-il, selon la Cour, s'interroger sur la compatibilité avec l'article 48 du TFUE de la procédure permettant d'octroyer à certains opérateurs économiques de tels droits.

La circonstance que cette procédure d'octroi ne s'inscrit pas dans une démarche contractuelle, comme c'est le cas des concessions de service public, mais participe à l'exercice d'une mission de police économique n'a pas pour effet de faire échapper ladite procédure au droit primaire de l'Union européenne et, notamment, à l'obligation de transparence et au principe d'égalité de traitement.

Il découle de l'article 43/2, § 2, nouveau de la loi attaquée que les paris mutuels sur les courses hippiques en Belgique ou à l'étranger ainsi que les paris à cote fixe ou conventionnelle sur les courses hippiques en Belgique ne peuvent être organisés que par ou moyennant l'autorisation de l'association de courses qui organise la course en question; pour certains de ces paris, en tout cas, il est de surcroît exigé que ces associations soient agréées par la fédération sportive compétente, à savoir la « Fédération Belge des courses hippiques ».

Exiger d'un organisateur de paris hippiques qu'il soit constitué en association de courses n'apparaît pas, au terme d'un examen *prima facie*, comme un critère pertinent de différenciation eu égard aux objectifs poursuivis par la législation attaquée. Il n'apparaît pas que la circonstance que l'organisateur de paris cumule cette activité avec l'organisation de la course hippique à propos de laquelle seront levés ces paris permette de mieux protéger le consommateur contre l'addiction aux jeux d'argent ou de lutter davantage contre la criminalité et la fraude; au contraire, il semble qu'il existe, en pareil cas, un risque accru de manœuvres destinées à influencer le résultat des courses à propos desquelles des paris sont organisés. A supposer même, comme le soutiennent les parties intervenantes, que le risque de fraude soit inexistant en ce qui concerne l'organisation des paris mutuels, force est toutefois de relever que les associations de courses bénéficient également de droits spéciaux pour l'organisation de paris à cote fixe ou conventionnelle sur les courses hippiques qu'elles organisent en Belgique. Or, selon ces mêmes parties intervenantes, un risque de fraude au détriment du

consommateur existe dans le cadre de tels paris. Certes, dans ce dernier cas, les paris ne peuvent être organisés que dans l'enceinte de l'hippodrome. Si cette exigence peut, par la localisation particulière de l'offre de paris, limiter la consommation de services de paris, on n'aperçoit pas, à ce stade de la procédure, en quoi le contrôle social qu'impliquerait cette localisation serait de nature à supprimer ou à réduire le risque de comportements frauduleux de la part de l'organisateur de paris au détriment du consommateur.

Par ailleurs, le législateur exige, à tout le moins pour l'organisation de certains paris mutuels, que l'association de courses soit agréée par la « Fédération Belge des courses hippiques ». Cette exigence ne paraît pas compatible avec l'obligation de transparence : en effet, aucune condition objective et préalablement fixée ne semble encadrer le pouvoir discrétionnaire attribué en la matière à la « Fédération Belge des courses hippiques ».

Les conditions imposées par le législateur afin de bénéficier du statut d'association de courses, apte à organiser des paris mutuels et des paris à cote sur les courses hippiques ayant lieu en Belgique, constituent dès lors des restrictions à la liberté fondamentale consacrée à l'article 49 du TFUE qui n'apparaissent pas comme raisonnablement justifiées. En effet, les conséquences néfastes pour le consommateur liées à une trop grande concurrence au sein du marché des paris hippiques ne sont pas à craindre au stade de la délivrance des autorisations nécessaires pour exercer une telle activité; il ne semble dès lors pas justifié d'imposer des conditions aussi peu pertinentes et une procédure aussi peu transparente pour accéder à un tel statut. L'article 43/2, § 2, nouveau de la loi du 7 mai 1999 paraît dès lors constituer une entrave à la liberté d'établissement incompatible avec l'article 49 du TFUE en ce qu'il attribue des droits particuliers aux associations de courses en portant atteinte, sans justification raisonnable, aux principes d'égalité de traitement et de transparence et introduit une différence de traitement qui paraît incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Dans la seconde partie de son arrêt, la Cour examine le risque de préjudice grave difficilement réparable.

La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées cause à la partie requérante un préjudice grave qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être dans le cas d'une éventuelle annulation. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1°, de cette loi spéciale, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande l'annulation risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable; cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

Le préjudice grave et difficilement réparable qui serait causé par l'exécution immédiate de la loi du 10 janvier 2010 résulterait du monopole conféré par ladite loi aux associations de courses pour organiser les paris mutuels sur les courses hippiques courues à l'étranger et, ensuite, pour commercialiser ceux-ci dans les librairies, ce qui placerait la première partie requérante dans une position concurrentielle défavorable et pourrait l'affecter dans son existence même.

Aux termes de l'article 61, alinéa 1er, de la loi du 10 janvier 2010, cette loi entre en vigueur le 1er janvier 2011; le Roi peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure à celle mentionnée à l'alinéa 1er pour chacune des dispositions de la loi (article 61, alinéa 2, de la loi du 10 janvier 2010), ce qu'Il n'a pas fait jusqu'à présent.

En ce qui concerne l'effet négatif que pourraient avoir les dispositions attaquées dans le deuxième moyen sur le chiffre d'affaires de la première partie requérante, le simple risque de subir une perte financière ne constitue pas, en principe, un risque de préjudice grave difficilement réparable.

En outre, la première partie requérante ne démontre pas de manière suffisamment concrète, à partir de l'estimation de ce chiffre d'affaires global pour l'année qui suivra l'entrée en vigueur de la loi, quel risque de perte de bénéfices pourrait en résulter et quel serait

le degré de gravité de ce préjudice. Par ailleurs, lors de l'examen du recours en annulation, la Cour disposera encore de la possibilité de prendre toutes les mesures provisoires nécessaires à la sauvegarde des droits conférés à la première partie requérante par le droit de l'Union européenne (CJCE, 19 juin 1990, C-213/89, *Factortame*; CJCE, grande chambre, 13 mars 2007, C-432/05, *Unibet*).

Dès lors qu'un risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas démontré, la Cour rejette, par son arrêt n° 96/2010, la demande de suspension.

II. DROIT CONSTITUTIONNEL

A. REPARTITION DES COMPETENCES

2. La « plate-forme eHealth » (arrêt n° 29/2010)

Par une loi du 21 août 2008, le législateur a institué et organisé la plate-forme eHealth, qui est une institution publique chargée d'instaurer un échange sécurisé de données à caractère personnel relatives à la santé entre les acteurs des soins de santé.

La Cour a été saisie d'une demande d'annulation des articles 2, 4, 5, 7, 8, 12, 15, § 1er, 19 et 37 de cette loi.

Les critiques portaient, tout d'abord, sur le non-respect, par ces dispositions, du droit au respect de la vie privée; étaient ainsi visés la définition des finalités et des missions de la plate-forme eHealth, contenues dans les articles 4 et 5; la délégation au Roi, contenue dans l'article 12; l'autorisation de créer une association sans but lucratif déterminée, contenue dans l'article 37; le consentement des patients concernés, qui ne serait requis que dans le cas visé à l'article 5, 4°; l'utilisation du numéro du registre national, visée aux articles 7 et 8 ainsi que l'indépendance du comité de gestion, visé aux articles 5, 8°, et 15, § 1er. Les autres critiques portaient sur le fait que les dispositions attaquées feraient obstacle au libre choix d'une activité professionnelle et à la liberté de commerce et d'industrie, méconnaîtraient les règles en matière d'aides d'Etat et, uniquement en ce qui concerne les articles 4 et 5, 1°, violeraient les règles répartitrices de compétence.

En ce qui concerne le droit au respect de la vie privée, la Cour entame son raisonnement en reprenant, successivement, le texte de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 6, 8 et 17 de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des

données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ainsi que l'article 5 de la Convention du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg et approuvée par la loi du 17 juin 1991.

Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas absolus : bien que l'article 22 de la Constitution reconnaisse à chacun le droit au respect de sa vie privée et familiale, cette disposition ajoute en effet immédiatement : « sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ». Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prévue par une disposition législative suffisamment précise et qu'elle soit nécessaire pour atteindre un objectif légitime - ce qui implique notamment qu'un lien raisonnable de proportionnalité doit exister entre les effets de la mesure pour la personne concernée et les intérêts de la société. A la différence de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui vise la loi dans son sens matériel, le terme « loi » de l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution renvoie à une norme législative au sens formel du terme.

Dans la mesure où les dispositions attaquées peuvent être considérées comme une ingérence des autorités publiques dans le droit au respect de la vie privée, la Cour examine si cette ingérence satisfait aux exigences précitées et conclut par l'affirmative.

En ce qui concerne le libre choix de l'activité professionnelle et la liberté de commerce et d'industrie, il était reproché aux dispositions attaquées d'y faire obstacle, en ce que certaines missions imparties à la plate-forme eHealth constitueraient des services qui pourraient être fournis par des entreprises privées contre rémunération.

Pas plus que la liberté de commerce et d'industrie, le libre choix d'une activité professionnelle ne peut se concevoir comme une liberté absolue : pour garantir le libre choix d'une activité professionnelle, le législateur compétent dispose d'une large marge d'appréciation; la Cour ne pourrait censurer les mesures prises afin d'atteindre cet objectif que si elles procédaient d'une appréciation

manifestement déraisonnable. Eu égard à la nature des missions confiées à la plate-forme eHealth et au caractère sensible des données concernées dans le cadre de la protection de la vie privée, les restrictions en cause ne peuvent être considérées comme manifestement déraisonnables ou disproportionnées par rapport à l'objectif consistant à permettre que l'échange des données relatives à la santé s'effectue dans un environnement sécurisé au maximum.

En ce qui concerne les règles en matière d'aides d'Etat, il était allégué que le financement de la plate-forme eHealth (article 19) constituerait une mesure d'aide cachée qui porterait atteinte de manière discriminatoire aux articles 107 et 108 du TFUE.

La Cour répond que, lorsqu'en raison du respect dû à la vie privée, une mission d'intérêt général est confiée à une institution publique, le financement de cette institution ne peut être interprété comme un mécanisme qui serait contraire à l'interdiction d'instituer des aides d'Etat, édictée par les dispositions de droit européen précitées.

Enfin, *en ce qui concerne le respect des règles répartitrices de compétence*, les parties requérantes faisaient valoir que les articles 4 et 5, 1°, de la loi du 21 août 2008 violaient l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'ils donneraient pour mission à la plate-forme eHealth de soutenir la politique en matière de santé et de développer une vision et une stratégie pour une prestation de services et un échange d'informations électroniques dans des soins de santé efficaces, effectifs et dûment sécurisés, sans limitation par rapport à la politique de santé qui ressortit à la compétence des communautés.

Par application de la compétence réservée au législateur fédéral en matière de réglementation de l'exercice de l'art de guérir, l'article 35*duodecies* de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 dispose que le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres et après concertation avec le comité de concertation, les règles concernant la structure et l'organisation de la pratique des médecins; en exécution de cette disposition, l'arrêté royal du 3 mai 1999 règle la composition du dossier médical général du patient et, entre autres, la communication à ce sujet. Les dispositions en cause tendent essentiellement à faire en sorte que la communication

d'informations entre praticiens, visée aux articles 13 et 14 de l'arrêté royal n° 78, s'effectue désormais par voie électronique : à cet égard, elles ne sauraient porter atteinte au droit des communautés d'exercer leurs compétences en matière de politique de santé ou de développer une vision ou une stratégie en ce qui concerne le contenu de la politique des soins de santé.

Le Conseil des ministres a fait savoir qu'aucun accord de coopération - qu'évoquait l'exposé des motifs de la loi attaquée - n'avait, à ce jour, été conclu avec les communautés; toutefois, il ne peut se déduire de l'absence d'un tel accord de coopération que le législateur fédéral aurait excédé ses compétences.

En conséquence, la Cour rejette le recours en annulation.

3. Action en dommages et intérêts consécutive à un arrêt du Conseil d'Etat : interruption de la prescription et principes de proportionnalité et de loyauté fédérale (arrêt n° 31/2010)

La loi du 25 juillet 2008 « modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat » (ci-après : la loi du 25 juillet 2008) prévoit que le délai de prescription d'une action en réparation du dommage causé par un acte administratif annulé est interrompu par suite de l'introduction d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. L'article 4, qui règle l'entrée en vigueur de ce régime, prévoit que la loi est applicable aux recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat avant son entrée en vigueur; elle n'est toutefois pas applicable « lorsque l'action en dommages et intérêts a été déclarée prescrite par une décision passée en force de chose jugée avant son entrée en vigueur et contre laquelle un recours en cassation n'est pas introduit ».

La Cour avait déjà été saisie d'un recours en annulation de cet article, qu'elle a rejeté par son arrêt n° 202/2009.¹

La Cour est à nouveau amenée à se prononcer en la matière, à l'occasion de plusieurs questions préjudicielles.

Il était notamment demandé à la Cour de contrôler la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés, selon le cas, avec les principes de la sécurité juridique et de la non-rétroactivité des lois et avec le « principe de la primauté du droit », ainsi qu'avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour examine si la disposition en cause porte atteinte de manière discriminatoire à des prescriptions déjà acquises, également celles dont se prévalent les autorités publiques relevant du champ d'application des lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat; elle examine en outre si la disposition en cause crée une différence de traitement entre, d'une part, les personnes dont l'action en dommages et intérêts a été déclarée prescrite avant l'entrée en vigueur de la loi par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle aucun recours en cassation n'a été introduit et, d'autre part, les personnes dont l'action en dommages et intérêts n'a pas été déclarée prescrite avant l'entrée en vigueur de la loi par une décision passée en force de chose jugée contre laquelle aucun recours en cassation n'a été introduit.

Pour les mêmes motifs que ceux exprimés dans son arrêt n° 202/2009, la Cour conclut à l'absence de violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes de la sécurité juridique, de la non-rétroactivité des lois et de la « primauté du droit » et avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En ce qui concerne le contrôle de la disposition au regard du droit de propriété, également soumis à la Cour, celle-ci décide que le contrôle au regard de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention

¹ Rapport 2009, pp. 149-153.

européenne des droits de l'homme, ne conduit pas à une autre conclusion, le législateur pouvant estimer que la mesure litigieuse était conforme à l'intérêt général et nécessaire pour restaurer la sécurité juridique.

La Cour était également interrogée sur la compatibilité de la disposition en cause avec le principe de proportionnalité et le principe de la loyauté fédérale.

Le Gouvernement flamand ne contestait pas que la matière réglée par la disposition en cause relève de la compétence de l'Etat fédéral; il considérait toutefois que cette disposition, en faisant « revivre » des actions en réparation de dommages, avait de graves conséquences financières pour la Communauté flamande et la Région flamande, rendant impossible ou particulièrement difficile l'exercice efficace, par ces autorités, des compétences qui leur ont été attribuées. En outre, il critiquait le fait que le législateur fédéral ne s'est pas concerté avec les communautés et les régions concernant la disposition en cause.

Dans l'exercice de leurs compétences, les législateurs doivent respecter le principe de proportionnalité, qui est inhérent à l'exercice de toute compétence. Ce principe interdit à toute autorité d'exercer la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée.

La circonstance que la disposition litigieuse peut avoir une incidence sur les finances des communautés et des régions ne suffit en principe pas pour conclure à une violation du principe de proportionnalité. C'est d'autant plus le cas lorsque cette incidence est occasionnelle et, par conséquent, non structurelle.

Ainsi qu'il est apparu lors du contrôle exercé au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, le législateur fédéral a pu juger à bon droit, en vertu de circonstances spécifiques, qu'il était nécessaire de prévoir une règle transitoire particulière. Compte tenu, d'une part, de ce qu'il s'agit d'une mesure transitoire, dont les effets sont par conséquent limités dans le temps, et, d'autre part, de ce que l'incidence de celle-ci sur les finances des communautés et

des régions n'est qu'occasionnelle, la disposition en cause ne rend ni impossible ni exagérément difficile l'exercice, par la Communauté flamande et la Région flamande, de leurs compétences.

La Cour décide dès lors que l'article 4 de la loi du 25 juillet 2008 modifiant le Code civil et les lois coordonnées du 17 juillet 1991 sur la comptabilité de l'Etat en vue d'interrompre la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, n'est pas incompatible avec le principe de proportionnalité qui doit être respecté dans l'exercice des compétences, ni avec le principe de la loyauté fédérale, tout en ajoutant qu'il n'est pas déduit de ce principe d'autres arguments que ceux pris de la violation alléguée du principe de proportionnalité.

4. *Le principe de reconnaissance mutuelle, inhérent à l'union économique et monétaire – Peine non prévue au livre Ier du Code pénal*
(arrêt n° 41/2010)

L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 réglemente, comme son intitulé l'indique, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur.

A l'occasion de questions préjudicielles posées par le Tribunal de police de Bruxelles, la Cour a été amenée à se prononcer au sujet de la constitutionnalité de deux dispositions de cette ordonnance, à savoir ses articles 16 et 35.

L'article 16 prévoit que nul ne peut, sans autorisation du Gouvernement, exploiter sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale un service de location de voitures avec chauffeur au moyen d'un ou de plusieurs véhicules; seuls les exploitants titulaires d'une autorisation délivrée par le Gouvernement peuvent effectuer des prestations de services dont le point de départ pour l'utilisateur est situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; en outre, l'autorisation d'exploiter n'emporte aucune autorisation de stationner sur des points particuliers de la voie publique.

La Cour examine si, en ce qu'il règle les services de location de voitures avec chauffeur s'étendant sur le territoire de plus d'une région, cet article 16 de l'ordonnance en cause viole le principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences ou le principe de l'union économique et monétaire visé à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

La Cour rappelle tout d'abord son arrêt n° 56/96, par lequel elle a jugé que l'article 16 ne portait pas atteinte aux règles énoncées à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, précité, de telle sorte que le législateur régional n'avait pas violé les compétences que lui attribuent les articles 2 et 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989. La Cour poursuit en relevant toutefois que, depuis cet arrêt, la Région wallonne et la Région flamande se sont dotées d'une législation propre en la matière, qui soumet à autorisation l'exercice, par un prestataire de services établi sur leur territoire, de l'activité de location de voitures avec chauffeur.

Selon le principe de reconnaissance mutuelle, inhérent à l'union économique et monétaire entre les composantes de l'Etat, une personne proposant des services sur le territoire d'une de ces composantes en se conformant aux règles qui y sont applicables, est présumée pouvoir exercer librement cette activité sur le territoire de toute autre composante de l'Etat, sauf pour cette dernière à établir la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime. La volonté de protéger les prestataires de services établis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale contre la concurrence d'autres opérateurs économiques, au seul motif que ceux-ci sont établis en Région wallonne ou en Région flamande est, par essence, incompatible avec le principe même de l'union économique et monétaire et ne saurait être considérée comme un objectif légitime. Pour le surplus, il n'apparaît pas que l'obligation de satisfaire aux conditions prévues par le législateur décréteil wallon ou flamand ne permettrait pas d'atteindre les objectifs poursuivis par la disposition en cause.

La Cour décide dès lors que, en ce qu'il s'applique à toute prestation accomplie par une société dont le siège social est établi sur le

territoire d'une autre région, l'article 16 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

En ce qui concerne l'article 35 de cette même ordonnance, il était demandé à la Cour d'examiner si ses paragraphes 1er, alinéa 3, et 2, alinéa 2, - relatifs à la confiscation du véhicule à l'aide duquel l'infraction aura été commise - étaient conformes à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; selon le juge *a quo*, cette disposition aurait prévu d'autres peines que celles figurant au livre Ier du Code pénal, sans qu'ait été recueilli préalablement l'avis conforme du Conseil des ministres.

L'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'exige l'obtention de l'avis conforme du Conseil des ministres que lorsqu'il s'agit d'instaurer des peines et des incriminations qui, d'un point de vue matériel, sont neuves. Compte tenu de l'article 42 du Code pénal, à moins qu'elle puisse être considérée comme une mesure de sûreté, le législateur ordonnancier est, sauf avis conforme du Conseil des ministres, incompétent pour autoriser la confiscation de moyens de transport même lorsqu'ils n'appartiennent pas au condamné, car il créerait ainsi une confiscation autre que celle qui est réglée dans le livre Ier du Code pénal.

L'article 35, § 1er, alinéa 3, de l'ordonnance en cause prévoit que le juge ordonne la confiscation du ou des véhicules à l'aide duquel ou desquels l'infraction, visée aux alinéas 1er ou 2 du même article, a été commise, sans distinguer selon que ces véhicules appartiennent ou non au condamné; cette sévérité est justifiée, dans les travaux préparatoires, par la volonté de dissuader efficacement la commission d'infractions « qui mettent en péril l'effet utile du projet » : le législateur ordonnancier établit de la sorte une nouvelle peine au sens de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La Cour constate que l'avis conforme relatif à cette disposition n'a pas été donné par le Conseil des ministres, de telle sorte qu'il n'est pas satisfait à la condition de l'article 11, alinéa 2, précité; elle décide en conséquence que l'article 35, § 1er, alinéa 3, de l'ordonnance du 27 avril 1995 viole l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

En ce qui concerne l'article 35, § 2, alinéa 2, cette disposition prévoit que le juge peut ordonner la confiscation de véhicules appartenant au condamné et à l'aide desquels aura été commise une infraction à ladite ordonnance, aux arrêtés qui l'exécutent ou aux conditions de l'autorisation d'exploiter, autre que les infractions visées à l'article 35, § 1er, alinéas 1er et 2.

Le législateur ordonnancier déroge ainsi à l'article 43 du Code pénal en ce qu'il permet au juge d'apprécier s'il y a lieu d'ordonner la confiscation du véhicule à l'aide duquel a été commis un des délits auxquels cet article se réfère. Toutefois, l'octroi d'une telle faculté ne fait que modifier la manière dont le législateur fédéral entendait que soit infligée une peine prévue par le livre Ier du Code pénal; le fait de prévoir cette modalité particulière ne s'assimile pas à l'instauration d'une peine qui est neuve au point de vue matériel.

La Cour décide en conséquence que l'article 35, § 2, alinéa 2, de l'ordonnance du 27 avril 1995 ne viole pas l'article 11, alinéa 2, précité.

**5. Les règles répartitrices de compétence en matière de politique du stationnement dans la Région de Bruxelles-Capitale
(arrêt n° 89/2010)**

L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009, comme son intitulé l'indique, réglemente la politique du stationnement dans la Région de Bruxelles-Capitale; elle porte aussi création d'une « Agence du stationnement ».

Quatre communes ont introduit un recours en annulation de cette ordonnance.

A l'appui de leurs diverses critiques, les parties requérantes alléguaient notamment la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec les articles 39, 41, 162, 170 et 173 de la Constitution - ces deux derniers articles étant également invoqués de façon autonome; certaines parties requérantes combinaient également l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, et X, précité, avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 et ratifiée par la Belgique le 25 août 2004, notamment son article 9. Il était reproché à l'ordonnance attaquée d'établir des règles nouvelles portant sur « des redevances de stationnement » qui ont pour effet d'interdire aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale d'encore établir et percevoir des taxes de stationnement sur la base de l'article 1er de la loi du 22 février 1965 « permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur ».

L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, attribue aux régions la compétence de principe en matière de législation organique des communes; en font notamment partie la réglementation des institutions communales, l'organisation des services administratifs communaux et le statut du personnel communal. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées; sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, précité, les régions sont compétentes pour la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions provinciales et communales; l'établissement et le recouvrement des impôts communaux et provinciaux relèvent de cette compétence, sans préjudice toutefois de la compétence réservée au législateur fédéral par l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

La même disposition de la loi spéciale précitée prévoit aussi expressément que « l'organisation de et [...] la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale », demeurent de la compétence du législateur fédéral : l'autorité fédérale est donc non seulement compétente pour l'organisation et les attributions du service de police intégrée au niveau fédéral et local, conformément à l'article 184 de la Constitution, mais également pour la police administrative générale et le maintien de l'ordre public au niveau communal. Toutefois, en matière de police, il convient de tenir compte de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles – applicable également à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 6, § 7, de la même loi spéciale et de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises -, en vertu duquel l'adoption de « règles de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports » est demeurée une compétence fédérale, même si les Gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

Les règlements généraux que le Roi peut arrêter sur la base de l'article 1er 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), relèvent des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports. L'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière a été pris en exécution de cette habilitation. En plus de l'habilitation pour arrêter des règlements généraux, la loi relative à la circulation routière prévoit la possibilité d'édicter des règlements complémentaires : c'est ainsi, par exemple, que l'article 2 charge les conseils communaux d'arrêter les règlements applicables uniquement aux voies publiques situées sur le territoire de leur commune. Les règlements complémentaires ont donc un champ d'application particulier et visent à adapter la réglementation sur la circulation aux circonstances locales ou particulières; de par leur nature, les règlements complémentaires de circulation ne peuvent comporter de règles de police générale.

Dans le cadre des règlements complémentaires de circulation routière qu'elles adoptent, les communes peuvent établir une rétribution ou une taxe de stationnement.

Si la commune fait choix de prélever une taxe de stationnement, en principe seul le législateur fédéral peut y apporter une restriction : en effet, si, comme la Cour l'a précédemment indiqué, les régions sont compétentes pour fixer les règles relatives à l'établissement et au recouvrement des taxes communales et provinciales, cette compétence doit être exercée sans préjudice de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, qui réserve au législateur fédéral, en ce qui concerne les impôts communaux, les exceptions dont la nécessité est démontrée. Il en résulte que les communautés et les régions ne peuvent adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre la compétence des communes d'instaurer une taxe que si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont réunies : il est requis, à cette fin, que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

En revanche, si la commune a fait choix de prélever une redevance de stationnement, la Cour devra examiner, au regard de l'article 173 de la Constitution, si la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour empêcher pareil prélèvement et y substituer une redevance régionale.

En l'espèce, l'article 37 de l'ordonnance attaquée consacre le principe du prélèvement d'une redevance mise à charge du conducteur du véhicule ou de la personne au nom de laquelle le véhicule est immatriculé, pour l'utilisation, durant la période visée à l'article 5, d'une place de stationnement située dans une zone réglementée rouge ou verte au sens de l'article 4; l'article 38 établit les fourchettes dans lesquelles le Gouvernement peut fixer le taux de la redevance ainsi due, et la même disposition fixe la durée maximale de stationnement autorisée ainsi que la fourchette d'une redevance forfaitaire due en cas de non-paiement de la redevance ou de non-respect de la durée de stationnement autorisée; les communes sont tenues, en vertu de l'article 40 de l'ordonnance, et sauf délégation accordée à l'Agence du stationnement - dont la composition et les missions sont fixées par le chapitre VI de ladite ordonnance -, d'exercer la mission de contrôle sur les voiries communales et régionales faisant partie de leur territoire, ainsi que

la mission de perception de la redevance de stationnement; le Gouvernement peut charger l'Agence du stationnement d'exercer les missions des communes qui ne les exerceraient pas de manière satisfaisante. Les travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée font ressortir le caractère obligatoire de la participation des communes au régime de stationnement qu'elle organise.

Compte tenu du système mis en place par l'ordonnance attaquée, les communes ne disposent plus de la possibilité de lever une taxe pour l'occupation d'un emplacement de stationnement de voirie dans le cadre d'un règlement complémentaire de circulation routière : le législateur régional bruxellois porte ainsi atteinte à une compétence réservée au législateur fédéral par l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, et la Cour examine dès lors si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont remplies.

L'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 4, § 11, de la loi spéciale du 8 août 1988, confère aux régions la compétence relative aux routes et à leurs dépendances; il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que la compétence attribuée est « une compétence de gestion au sens large ». L'article 2 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat a inséré dans l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980 un 2°bis - également applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises - aux termes duquel les régions sont également compétentes pour « le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire, à l'exclusion des voies ferrées gérées par la Société nationale des chemins de fer belges ». Compte tenu des précisions données, lors des travaux préparatoires, au sujet de la portée de cette attribution de compétence, il se déduit que les régions sont compétentes en ce qui concerne la gestion, et plus particulièrement la fixation du régime juridique de la voirie terrestre, cette compétence impliquant également celle de régler l'usage privatif du domaine de la voirie.

Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance attaquée qu'en adoptant celle-ci, le législateur régional bruxellois entendait fonder sa compétence matérielle sur l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, « les dispositions proposées touchant tant à la politique de transport pour ce qui concerne les routes et leurs dépendances qu'à la détermination du régime juridique de la voirie terrestre, quel qu'en soit le gestionnaire ». Il ressort également des travaux préparatoires que le législateur régional bruxellois a considéré que la matière du stationnement serait mieux servie à un niveau d'intervention plus général que le niveau local, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme au niveau régional pour l'ensemble du territoire régional.

Compte tenu de ce que la Région de Bruxelles-Capitale présente, en ce qui concerne les voiries situées sur son territoire, des caractéristiques propres - à savoir leur interpénétration importante dans un milieu urbain dense et sur un territoire urbain restreint -, des réglementations disparates adoptées par les communes en cette matière peuvent aboutir à des inconvénients : il peut dès lors être admis que la réglementation du stationnement peut constituer, pour le législateur régional bruxellois, une mesure nécessaire à l'exercice de sa compétence en matière de gestion de la voirie en vue d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés, compte tenu de la situation spéciale dans laquelle se trouvent les dix-neuf communes de la Région.

L'incidence que la mesure peut avoir sur la compétence du législateur fédéral apparaît, en outre, comme marginale dès lors qu'elle est limitée aux seuls cas où les communes ont fait le choix, dans leur règlement complémentaire de circulation routière, de prélever une taxe de stationnement. Il en résulte, conclut la Cour, que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente, en vertu de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et compte tenu de ce que les conditions d'application de l'article 10 de la même loi spéciale sont remplies, pour restreindre le pouvoir des communes d'établir une taxe de stationnement.

La Cour poursuit en relevant que, comme elle l'a précédemment indiqué, les communes peuvent également opter pour l'établissement non d'une taxe de stationnement mais d'une rétribution dans le cadre des règlements complémentaires de circulation routière. La Cour examine dès lors si la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour restreindre le pouvoir des communes d'établir le prélèvement d'une redevance de stationnement.

L'ordonnance attaquée établit une redevance mise à charge du conducteur du véhicule ou de la personne au nom de laquelle le véhicule est immatriculé, pour l'utilisation d'une place de stationnement située dans une zone réglementée au sens déterminé par l'ordonnance (article 37); le Gouvernement de Bruxelles-Capitale est habilité à fixer le taux de ladite redevance dans la fourchette établie par l'ordonnance elle-même (article 38). Une redevance est l'indemnisation d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément; elle n'a qu'un caractère d'indemnisation, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable; la redevance étant la contrepartie d'un service public fourni, elle est liée à la compétence matérielle de l'autorité concernée.

Comme il a été précédemment exposé, les régions sont compétentes, sur la base de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la gestion, et plus particulièrement la fixation du régime juridique de la voirie terrestre, cette compétence impliquant également celle de régler l'usage privatif du domaine de la voirie; les régions sont également compétentes, sur la base de l'article 173 de la Constitution, pour imposer une redevance pour le service fourni dans le cadre de l'ordonnance en cause.

La Cour vérifie dès lors si le montant perçu sur la base de l'ordonnance attaquée doit être qualifié de redevance ou, comme le soutiennent les parties requérantes, d'impôt. Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance et de son texte même que, compte tenu de son caractère proportionné au service rendu, le montant de l'indemnité qui y est fixé constitue la contrepartie d'un service

rendu par la Région de Bruxelles-capitale, qui a trait à l'usage même du domaine public, au contrôle de cet usage ou encore à la mise en place d'une Agence de stationnement avec toutes les missions qui lui sont confiées; il en est d'autant plus ainsi que l'ordonnance attaquée fixe une fourchette pour les tarifs en vigueur afin, selon les travaux préparatoires, d'offrir davantage de flexibilité au Gouvernement pour éventuellement les adapter. Il en résulte qu'en ce qu'elle établit une redevance pour l'utilisation d'une place de stationnement sur la voirie, et en ce que cette mesure a pour effet d'empêcher les communes d'encore établir une redevance de stationnement dans un règlement complémentaire de circulation, la Région de Bruxelles-Capitale agit dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°bis, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, combiné avec l'article 173 de la Constitution.

En conclusion, la Cour rejette l'ensemble des moyens dirigés contre l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale.

6. Les règles répartitrices de compétence en matière de logement inoccupé dans la Région de Bruxelles-Capitale : création d'une action en cessation (arrêt n° 91/2010)

L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 avril 2009, comme son intitulé l'indique, ajoute un chapitre V dans le titre III du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, modifie l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et modifie également le Code judiciaire. Son article 2 insère dans le Code bruxellois du logement un article *23duodecies*, qui érige en infraction administrative le fait, pour le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote de l'immeuble, de maintenir inoccupé un bâtiment ou une partie de bâtiment destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages.

La Cour a été saisie d'un recours en annulation de cet article 2, qu'elle rejette.

Parmi les griefs, il était tout d'abord reproché au paragraphe 7 de l'article 23*duodecies* du Code bruxellois du logement de violer les articles 35, 39, 144 à 146 de la Constitution et les articles 6, § 1er, IV, et 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : la partie requérante et le Conseil des ministres reprochaient à cette disposition de violer les compétences de l'autorité fédérale, sans que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne soient réunies, de sorte que le législateur ordonnancier bruxellois ne pourrait se prévaloir en l'espèce des pouvoirs implicites.

Le logement relève de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1er, IV, de la loi spéciale précitée; la Région de Bruxelles-Capitale est compétente en cette matière en application de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Dans l'exercice de cette compétence, les régions doivent avoir égard à l'article 23 de la Constitution, qui prévoit que la loi, le décret et l'ordonnance garantissent les droits économiques, sociaux et culturels, lesquels comprennent notamment le droit à un logement décent.

En instaurant une action spécifique comme en référé devant le président du tribunal de première instance en vue de faire cesser l'inoccupation d'un logement et en désignant les personnes publiques ou privées titulaires de cette action, l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du logement ajoute une compétence au président du tribunal de première instance et règle la procédure applicable pour cette action, matières pour lesquelles l'autorité fédérale est seule compétente en vertu, d'une part, de l'article 146 de la Constitution en ce qui concerne la compétence des cours et tribunaux, et, d'autre part, de sa compétence résiduaire en ce qui concerne la procédure judiciaire. Toutefois, aux termes de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les décrets et ordonnances peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les parlements régionaux ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence; en vertu de l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu

applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, les régions peuvent invoquer l'article 10 pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Il est requis à cette fin que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

Le législateur ordonnancier bruxellois, prenant acte de l'inefficacité des mesures existantes pour remettre sur le marché des logements laissés inoccupés par leur propriétaire, a pu estimer que la création d'une action judiciaire spécifique et l'association de nouveaux acteurs à sa mise en œuvre, dans un but d'intérêt général, étaient nécessaires à l'exercice utile de sa compétence en matière de logement. La matière se prête à un règlement différencié, et l'impact de la disposition attaquée sur la compétence fédérale peut être jugé marginal dès lors qu'elle ne règle qu'une partie très limitée de la compétence fédérale en matière d'organisation judiciaire, en se bornant à ajouter une action spécifique à la compétence du président du tribunal de première instance et à en désigner les titulaires, par dérogation aux articles 17 et 18 du Code judiciaire; en outre, l'action comme en référé qui est instituée par le législateur ordonnancier bruxellois et le droit d'agir accordé à certaines associations sont calqués sur des mécanismes semblables existant dans d'autres matières et n'impliquent dès lors pas de modification significative de la compétence du président du tribunal de première instance. La Cour décide en conséquence qu'il est satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de sorte que le législateur ordonnancier bruxellois n'a pas excédé sa compétence en adoptant l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du logement.

Dans une autre série de critiques, que rejette également la Cour, la partie requérante avançait que l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du logement violerait les articles 10, 11 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce que ledit article 23*duodecies*, § 7, permet au juge d'imposer aux titulaires de droits réels sur un

bien immobilier d'occuper ou de faire occuper ce bien, ce qui constituerait une ingérence disproportionnée dans le droit au respect des biens et dans le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile.

En prévoyant que le président du tribunal de première instance statuant comme en référé, saisi soit par les autorités administratives, soit par une association agréée par le Gouvernement bruxellois, peut ordonner que le propriétaire ou le titulaire d'un autre droit réel sur un logement inoccupé prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable, la disposition attaquée constitue une ingérence dans le droit au respect des biens garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention : toute ingérence dans ce droit doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens; pour qu'une telle ingérence puisse être justifiée, il est dès lors requis qu'elle soit motivée par un objectif d'intérêt général et que les moyens mis en œuvre soient proportionnés à cet objectif.

L'objectif du législateur ordonnancier bruxellois est de favoriser la remise sur le marché de logements qui demeurent inoccupés, en vue de contribuer à réaliser le droit de chacun à un logement décent proclamé par l'article 23 de la Constitution; un tel objectif d'intérêt général est légitime et peut, en principe, justifier une ingérence dans le droit au respect des biens, pour autant que l'atteinte à ce droit soit proportionnée à l'objectif poursuivi.

L'action en cessation attaquée ne peut être mise en œuvre à propos de n'importe quel logement temporairement inoccupé : en effet, elle ne peut être accueillie par le président du tribunal de première instance que lorsque les conditions d'inoccupation telles qu'elles sont précisées par l'article 18, §§ 2 et 3, du Code bruxellois du logement sont réunies; le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel peut, par conséquent, démontrer que le logement n'est pas inoccupé, ou éviter que lui soient imposées des mesures contraignantes en justifiant l'inoccupation par sa situation ou par celle de son locataire.

Il ressort des travaux préparatoires que le législateur ordonnancier bruxellois était préoccupé par l'inefficacité des dispositifs jusqu'alors mis en place en vue de lutter contre le fléau des logements laissés inoccupés pour des raisons spéculatives par leur propriétaire, surtout dans un contexte de croissance démographique annoncée pour Bruxelles dans un avenir proche. En précisant que le président du tribunal de première instance peut ordonner que « le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote sur le logement prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable », l'article attaqué permet au juge de les contraindre à assurer l'occupation du bien, ce qui contribue à la réalisation de l'objectif poursuivi par le législateur ordonnancier bruxellois; le juge ne peut toutefois se substituer à ceux-ci dans la gestion de leur bien. La disposition attaquée n'entraîne donc pas d'ingérence disproportionnée dans le droit au respect des biens.

Pour le surplus, la partie requérante n'expose pas en quoi les autres dispositions qu'elle cite à l'appui de son moyen, qui garantissent le droit au respect de la vie privée, de la vie familiale et du domicile, seraient violées par l'article 23*duodecies*, § 7, du Code bruxellois du logement; l'injonction faite au titulaire de droits réels sur un bien inoccupé, de prendre toute mesure utile pour en assurer l'occupation dans un délai raisonnable ne signifie pas, en effet, que celui-ci soit tenu de l'occuper personnellement.

7. *L'inspection pédagogique des écoles fondamentales francophones dans les six communes périphériques de la région de langue néerlandaise*
(arrêts n^{os} 95/2010 et 124/2010)

Le décret de la Communauté flamande du 23 octobre 2009, comme son intitulé l'indique, porte interprétation des articles 44, 44*bis* et 62, § 1er, 7^o, 9^o et 10^o, du décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental.

La Cour a été saisie d'un recours en annulation de ce décret, dont la suspension était également demandée.

Par son arrêt n^o 95/2010, la Cour suspend partiellement le décret précité et rejette la demande de suspension pour le surplus, sous réserve des interprétations qu'elle indique.

Par son arrêt n^o 124/2010, la Cour annule les dispositions qu'elle a précédemment suspendues, et rejette les recours pour le surplus, sous la même réserve.

Il existe actuellement sur le territoire des six communes périphériques (Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem) huit écoles fondamentales francophones, six d'entre elles étant organisées par les communes en application de l'article 7 de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, et deux d'entre elles relevant de l'enseignement libre subventionné. Le décret attaqué a pour effet de rendre applicables, dans les écoles francophones et leurs sections des six communes périphériques situées dans la région de langue néerlandaise, mais bénéficiant d'un régime linguistique spécial de protection des francophones, d'une part, les objectifs finaux et objectifs de développement de la Communauté flamande - ou, à défaut, les principes en matière d'équivalence - (articles 44 et 44*bis* du décret du 25 février 1997) et, d'autre part, trois conditions pour bénéficier d'un agrément, à savoir appliquer les programmes d'études de la Communauté flamande (article 62, § 1er, 9^o), rendre possible le contrôle de l'inspection scolaire (article 62, § 1er, 7^o) et conclure un contrat ou un plan de gestion avec un centre d'encadrement des élèves (article 62, § 1er, 10^o). Le législateur décretaal déduit de cette application territoriale quatre implications quant aux objectifs, aux programmes d'études, à l'inspection pédagogique et à la conclusion d'un contrat de gestion ou d'un plan de gestion avec un centre d'encadrement des élèves; ces implications de l'interprétation du décret du 25 février 1997, opérée par le décret attaqué, sont d'ailleurs expressément mentionnées dans l'article 2, alinéa 2, 1^o à 4^o, du décret attaqué.

Le recours en annulation dans l'affaire n^o 4877 est introduit par 633 parents d'enfants scolarisés dans les écoles francophones des communes périphériques; ils sont tous domiciliés dans une de ces communes. Les requérants dans l'affaire n^o 4879 sont 53 enseignants

exerçant dans les écoles francophones des communes périphériques; certains d'entre eux sont également domiciliés dans ces communes et ont des enfants scolarisés dans les écoles francophones de ces communes. Le recours en annulation dans l'affaire n° 4882 est introduit par les six communes périphériques.

Dans leur moyen unique, pris de la violation de l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, les parties requérantes estiment que le décret attaqué porte atteinte à l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 « relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise » (ci-après : la loi spéciale du 21 juillet 1971), qui garantirait notamment que l'inspection des écoles francophones des communes périphériques soit réalisée en français par des inspecteurs de la Communauté française sur la base des programmes pédagogiques et des socles de compétences déterminés par la Communauté française.

Aux termes de l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, « les décrets, règlements et actes administratifs ne peuvent porter préjudice aux garanties existantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente disposition dont bénéficient les francophones dans les communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, ainsi que celles dont bénéficient les néerlandophones, les francophones et germanophones dans les communes citées à l'article 8 des mêmes lois ». Selon ses travaux préparatoires, cette disposition, entrée en vigueur le 1er janvier 2002, « vise à garantir aux communes de la périphérie et aux communes à facilités que les garanties existant actuellement seront maintenues intégralement, même après la régionalisation de la loi communale organique et électorale »; par l'utilisation du terme « garanties », le législateur visait « l'ensemble des dispositions actuellement en vigueur qui organisent un régime spécifique au profit des particuliers cités dans le texte et de manière générale, toute disposition qui peut être identifiée comme protégeant les particuliers [...] dans les communes visées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées ».

Bien qu'elle s'inscrive dans le cadre de la régionalisation de la législation organique des pouvoirs locaux, la *ratio legis* de l'article 16bis confirme que cette disposition, dictée par le souci du législateur spécial de réaliser un équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'Etat belge, et qui constitue un élément fondamental de l'équilibre institutionnel de celui-ci, doit être interprétée comme imposant, tant aux législateurs régionaux qu'aux législateurs communautaires, le respect des garanties en faveur des néerlandophones, des francophones et des germanophones dans les communes à statut linguistique spécial. L'article 16bis s'applique donc à la matière de l'enseignement réglée par le décret attaqué. Ceci est également confirmé par le fait que cette disposition se situe, dans la loi spéciale du 8 août 1980, à la fin du titre II intitulé « Des compétences », consacré aux compétences des communautés et des régions.

Selon les parties requérantes, parmi les « garanties existantes » protégées par l'article 16bis, figure l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971, qui maintient les « mesures d'exécution pratiques en matière d'enseignement » existant avant le 31 décembre 1970, au rang desquelles figurerait un protocole d'accord du 1er juin 1970, conclu entre les ministres francophone et néerlandophone de l'Education nationale, et qui prévoit que la tutelle pédagogique des écoles francophones des communes périphériques relève de la compétence du ministre francophone de l'Education nationale.

La Cour détermine dès lors la portée de l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971.

Un protocole d'accord du 1er juin 1970, signé par les ministres francophone et néerlandophone de l'Education nationale, prévoit que l'inspection pédagogique des écoles francophones situées dans la région de langue néerlandaise est effectuée par des inspecteurs du rôle linguistique francophone, et que l'inspection pédagogique des écoles néerlandophones situées dans la région de langue française est effectuée par des inspecteurs du rôle linguistique néerlandophone. Un arrêté ministériel du 19 novembre 1970, signé par les ministres francophone et néerlandophone de l'Education nationale, met en œuvre le protocole d'accord du 1er juin 1970.

Par la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970, un article 59*bis* a été inséré dans la Constitution. Dans sa version originale, cet article disposait :

« § 1er. [...]

§ 2. Les conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

1° les matières culturelles;

2° l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire;

3° [...] ».

La loi spéciale du 21 juillet 1971 a défini les matières culturelles (articles 2 et 3), les modes de coopération entre les communautés culturelles (articles 4 et 5) et les règles de fonctionnement des conseils culturels (articles 6 à 26). Aux termes de l'article 5 de cette loi spéciale, « Sans préjudice de la compétence territoriale de chaque conseil culturel, sont maintenues les mesures d'exécution pratiques en matière d'enseignement, prises d'un commun accord entre les Ministres de l'éducation nationale jusqu'au 31 décembre 1970 au profit des habitants des six communes périphériques et des communes de la frontière linguistique, qui n'emploient pas la langue de la Région linguistique, ainsi que les situations de fait existant en matière culturelle à la même date dans ces communes. Ces mesures et situations ne peuvent être modifiées que du consentement des deux conseils culturels. Toute proposition tendant à une telle modification est au préalable soumise aux commissions réunies de coopération ».

Par la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988, le Constituant a conféré aux communautés la compétence de principe en matière d'enseignement.

L'objectif de la révision constitutionnelle de 1988 était de « transférer au maximum la compétence en matière de politique d'enseignement aux Communautés », afin de viser des « blocs homogènes de compétences ». Le texte de l'article 59*bis*, §§ 2 et 4, de la Constitution, tel qu'il a été inséré par la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970 et modifié par les révisions constitutionnelles du 17 juillet 1980 et du 15 juillet 1988, constitue le texte de l'article 127 de la Constitution coordonnée.

Compte tenu du contexte juridique qu'elle a rappelé, la Cour examine si les « mesures d'exécution pratiques en matière d'enseignement » visées par l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 peuvent être considérées comme des garanties protégées par l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, la protection de cette disposition supposant que de telles garanties aient été adoptées conformément aux règles répartitrices de compétence en vigueur à ce moment et qu'elles puissent toujours être considérées comme « existantes » au 1er janvier 2002.

Il ressort des travaux préparatoires cités ci-dessus qu'en garantissant les « mesures d'exécution pratiques en matière d'enseignement » existant au 31 décembre 1970 au profit des francophones des communes périphériques, l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 a expressément visé la garantie selon laquelle l'inspection pédagogique des écoles francophones des communes périphériques serait effectuée par des inspecteurs du rôle linguistique français; cette inspection est actuellement effectuée par l'inspection pédagogique de la Communauté française. Dans son avis sur la proposition devenue le décret attaqué, la section de législation du Conseil d'Etat a d'ailleurs souligné que les « mesures d'exécution pratiques en matière d'enseignement » concernent « des accords conclus en 1970 au sein du gouvernement national de l'époque, en l'occurrence le protocole du 1er juin 1970 relatif à l'inspection pédagogique des écoles respectivement francophones et néerlandophones des régions respectivement de langue néerlandaise et française ».

Selon la Cour, même si le protocole d'accord du 1er juin 1970 n'a pas été officiellement publié, son contenu était néanmoins suffisamment connu des différentes autorités concernées pour être appliqué

comme tel par celles-ci jusqu'à l'entrée en vigueur du décret attaqué. Dès lors que la Communauté flamande et la Communauté française ont succédé respectivement au ministre néerlandophone et au ministre francophone de l'Education nationale, le protocole d'accord conclu le 1er juin 1970 entre les ministres francophone et néerlandophone de l'Education nationale lie la Communauté flamande et la Communauté française. L'engagement contenu dans le protocole d'accord du 1er juin 1970 ne peut donc être dénoncé unilatéralement par une des parties contractantes, mais uniquement par un accord des deux parties contractantes, conformément à ce que prévoit l'article 5, alinéa 1er, *in fine*, de la loi spéciale du 21 juillet 1971.

Il ressort des travaux préparatoires relatifs à la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970, ainsi que de ceux relatifs à la loi spéciale du 21 juillet 1971, cités ci-dessus, que l'article 5 de cette loi spéciale s'inscrit dans le cadre de l'accord qui a conduit à l'insertion d'un article 59*bis* dans la Constitution par la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970. Le maintien des garanties existantes en matière d'enseignement au profit des francophones des communes périphériques constituait donc un élément indissociable du transfert de compétences opéré par l'article 59*bis* de la Constitution. Le lien entre l'article 59*bis* de la Constitution et le maintien des garanties au profit des francophones des communes périphériques a été rappelé dans les travaux préparatoires de l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971.

Il ressort des articles 127, § 1er, alinéa 1er, 2^o, et 127, § 2, de la Constitution que, sous réserve des exceptions prévues dans la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, la Communauté flamande est seule compétente pour régler l'enseignement organisé dans les communes périphériques, qui sont situées dans la région de langue néerlandaise. Il ressort des travaux préparatoires que l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 n'a pas voulu porter atteinte à ce qui précède : en effet, cette disposition ne vise pas à conférer à la Communauté française un pouvoir normatif en matière d'enseignement dans les communes concernées, mais à maintenir la situation de fait telle qu'elle existait au 31 décembre 1970; elle implique que lorsque la Communauté flamande, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir normatif,

souhaite modifier « les mesures d'exécution pratiques en matière d'enseignement, prises d'un commun accord entre les Ministres de l'éducation nationale jusqu'au 31 décembre 1970 au profit des habitants des six communes périphériques », le consentement du Parlement de la Communauté française est requis. Il découle de ce qui précède que l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 ne viole pas l'article 127 de la Constitution.

En outre, l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 ne peut être considéré comme ayant été implicitement abrogé par la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988. Les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 1988 ont confirmé que l'extension matérielle des compétences des communautés dans le domaine de l'enseignement ne remettait pas en cause le régime contenu dans l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971.

La Cour confronte ensuite les dispositions attaquées avec ce que, comme exposé ci-dessus, elle a précédemment décidé.

En ce qu'il dispose que les écoles concernées « acceptent et permettent le contrôle par l'inspection de l'enseignement, organisée par la Communauté flamande », l'article 2, alinéa 2, 2^o, du décret attaqué n'est pas compatible avec l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 et avec l'article 16*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, de sorte que le moyen pris de la violation de ces dispositions est fondé. Par conséquent, la Cour annule dans le décret attaqué, en ce qu'ils s'appliquent aux écoles francophones et aux sections de celles-ci situées dans les six communes périphériques précitées, cet article 2, alinéa 2, 2^o, ainsi que l'article 2, alinéa 1er, en ce qu'il renvoie à l'article 62, § 1er, 7^o, du décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental.

Sauf le consentement visé par l'article 5, alinéa 1er, dernière phrase, de la loi spéciale du 21 juillet 1971, les écoles concernées doivent dès lors être inspectées par des inspecteurs de la Communauté française.

Les « mesures d'exécution pratiques » visées à l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 ne concernent que la tutelle pédagogique, à l'exclusion des autres contrôles auxquels sont soumises les écoles

concernées. Pour tout ce qui concerne leur organisation et leur administration, ces écoles relèvent des dispositions normatives et des contrôles administratifs de la Communauté flamande.

L'article 5 précité de la loi spéciale du 21 juillet 1971 ne pourrait impliquer que le champ d'application territorial des décrets de la Communauté française en matière d'inspection de l'enseignement, de programmes d'études, d'objectifs et de dispositions pédagogiques puisse s'étendre aux écoles et sections précitées et que ces décrets leur soient appliqués en tant que tels.

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, l'article 5 de la loi spéciale du 21 juillet 1971 ne peut déroger à l'article 127, § 2, de la Constitution, qui détermine le champ d'application territorial des décrets en matière d'enseignement, et n'y prétend d'ailleurs pas.

En vertu de cette dernière disposition, il revient à la Communauté flamande de fixer les objectifs de développement et les objectifs finaux, les prescriptions en matière d'encadrement des élèves et d'approuver les programmes d'études pour l'enseignement dans la région de langue néerlandaise, à laquelle appartiennent également les écoles précitées.

Il convient toutefois de prendre en compte le caractère particulier des écoles en question, et notamment le fait que, conformément à l'article 7 de la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative, ces écoles dispensent un enseignement en français, que l'inspection est faite par les inspecteurs de la Communauté française, qui, selon le protocole du 24 mai 1973, doivent transmettre leurs rapports et une traduction à l'administration flamande, et qu'un nombre considérable d'élèves des écoles fondamentales francophones s'inscrivent par la suite dans des écoles secondaires francophones.

Bien qu'il découle du décret attaqué que les écoles précitées doivent en principe appliquer les objectifs de développement et les objectifs finaux fixés par le Parlement flamand, il convient d'observer que l'article 2, alinéa 2, 1^o, attaqué prévoit expressément la possibilité de demander une dérogation.

Aux termes de l'article 44*bis*, § 1er, du décret du 25 février 1997, une autorité scolaire peut introduire une demande de dérogation auprès du Gouvernement flamand, dans laquelle l'autorité scolaire doit proposer des objectifs de développement et/ou des objectifs finaux de remplacement. Dans le cadre de leur demande de dérogation aux objectifs de développement et aux objectifs finaux fixés par le Parlement flamand, les autorités scolaires des écoles précitées peuvent demander d'appliquer les objectifs généraux et particuliers ainsi que les socles de compétences fixés par la Communauté française.

L'article 44*bis*, § 2, précité dispose que le Gouvernement flamand juge si les objectifs de développement et/ou les objectifs finaux de remplacement sont, dans leur ensemble, équivalents à ceux qui ont été fixés conformément à l'article 44 du même décret et permettent de délivrer des certificats d'études et des diplômes équivalents.

Compte tenu de la reconnaissance par la Communauté flamande de l'équivalence des certificats d'études et des diplômes de la Communauté française et compte tenu du caractère particulier des écoles en question, mentionné ci-dessus, l'article 2, alinéa 2, 1^o, attaqué doit être interprété en ce sens que si l'autorité scolaire d'une des écoles précitées demande une dérogation aux objectifs de développement et objectifs finaux fixés par le Parlement flamand et propose au titre d'objectifs de développement et/ou d'objectifs finaux de remplacement les objectifs généraux et particuliers ainsi que les socles de compétences fixés par la Communauté française, le Gouvernement flamand ne peut refuser d'approuver cette dérogation.

Aux termes de l'article 2, alinéa 2, 3^o, attaqué, le Gouvernement flamand doit approuver les programmes d'études des écoles précitées. Il découle de l'article 45, § 1er, du décret du 25 février 1997 qu'un programme d'études doit tenir compte des objectifs de développement et des objectifs finaux imposés ou déclarés équivalents par le Gouvernement flamand. Celui-ci doit par conséquent approuver, sur avis de l'inspection de la Communauté française, le programme d'études qui lui est soumis par une école qui a obtenu la dérogation mentionnée ci-dessus.

Aux termes de l'article 44bis, § 3, du décret du 25 février 1997, « l'autorité scolaire introduit une demande de dérogation au plus tard le 1er septembre de l'année précédant l'année scolaire pendant laquelle les objectifs de développement/objectifs finaux de remplacement entrent en vigueur ». Le Gouvernement prend sa décision « au plus tard le 31 décembre de l'année scolaire précédente », il la soumet à la ratification du Parlement dans les six mois et, si celui-ci ne sanctionne pas cet arrêté, ce dernier « cesse d'avoir force de droit ». Aux termes de l'article 45, § 2, du décret précité, le Gouvernement flamand, sur avis de l'inspection pédagogique, doit approuver les programmes d'études.

Le non-respect de l'obligation d'une école relativement aux objectifs de développement et aux objectifs finaux et relativement au programme d'études peut avoir pour effet, d'une part, que l'agrément de cette école soit retiré et, d'autre part, qu'il soit entièrement ou partiellement mis fin au financement ou au subventionnement de cette école.

Les autorités scolaires des écoles francophones des communes périphériques, pour autant qu'elles estiment que les objectifs de développement et/ou les objectifs finaux fixés par la Communauté flamande ne permettent pas de réaliser leurs propres conceptions pédagogiques et didactiques et/ou que ces dernières y sont opposées, doivent cependant disposer du temps nécessaire avant l'entrée en vigueur du décret attaqué afin d'introduire une demande de dérogation et afin de soumettre pour approbation leurs programmes d'études.

Aux termes de l'article 143, § 1er, de la Constitution, dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale.

Le principe de loyauté fédérale, selon les travaux préparatoires de cet article de la Constitution, implique, pour l'autorité fédérale et pour les entités fédérées, l'obligation de ne pas perturber l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble, lorsqu'elles exercent leurs compétences; il concerne plus que le simple exercice des compétences : il indique dans quel esprit cela doit se faire.

Serait incompatible avec le principe de loyauté fédérale précité la mesure par laquelle le Gouvernement flamand retirerait l'agrément ou mettrait fin au financement ou au subventionnement d'une école francophone d'une commune périphérique qui aurait introduit une demande de dérogation ou soumis son programme d'études pour approbation, tant que le Gouvernement flamand n'a pas accepté cette demande de dérogation et approuvé le programme d'études et tant que le Parlement flamand n'a pas confirmé la décision du Gouvernement flamand relative à la demande de dérogation.

En conséquence, la Cour annule dans le décret attaqué, en ce qu'ils s'appliquent aux écoles francophones et aux sections de celles-ci situées dans les six communes périphériques précitées, l'article 2, alinéa 1er, en ce qu'il renvoie aux articles 44, 44bis et 62, § 1er, 9°, du décret précité du 25 février 1997, ainsi que l'article 2, alinéa 2, 1° et 3°, mais uniquement en ce que ces dispositions n'établissent pas une période transitoire au cours de laquelle les autorités scolaires des écoles francophones des communes périphériques puissent obtenir, dans le respect de la loyauté fédérale, une dérogation aux objectifs de développement et objectifs finaux et l'approbation de leurs programmes d'études.

Aux termes de l'article 2, alinéa 2, 4°, attaqué, les autorités scolaires des écoles doivent conclure un contrat de gestion ou plan de gestion avec un centre flamand d'encadrement des élèves financé ou subventionné en vertu du décret du 1er décembre 1998 relatif aux centres d'encadrement des élèves.

Selon l'article 41 de ce décret, un centre d'encadrement des élèves ne peut être financé ou subventionné que s'il respecte les dispositions concernant le régime linguistique dans l'enseignement et la connaissance linguistique du personnel.

Par conséquent, l'obligation prévue à l'article 2, alinéa 2, 4°, de conclure un contrat de gestion ou un plan de gestion avec un centre d'encadrement des élèves financé ou subventionné par la Communauté flamande ne peut être imposée que si le Gouvernement flamand finance dans la zone d'action des écoles concernées un centre d'encadrement des élèves dont le personnel a

fait la preuve d'une connaissance approfondie de la langue de l'enseignement de l'établissement, en l'occurrence le français.

L'obligation de conclure un contrat ou un plan de gestion concerne les missions obligatoires des centres d'encadrement des élèves, c'est-à-dire la coopération qu'ils offrent « à l'organisation et à la réalisation de consultations générales et dirigées, aux mesures prophylactiques, à la politique de vaccination et aux initiatives d'encadrement du centre quant au contrôle de la scolarité obligatoire » (article 32 du décret du 1er décembre 1998 relatif aux centres d'encadrement des élèves). Pour d'autres services, tels que ceux qui concernent la psychologie ou la logopédie, les autorités scolaires des écoles sont libres de passer un contrat avec un service francophone.

La mesure prévue à l'article 2, alinéa 2, 4°, du décret attaqué, dans l'interprétation qui doit lui être donnée, ainsi qu'il est dit ci-dessus, n'est pas de nature à porter préjudice à des garanties qui auraient existé au moment de l'entrée en vigueur de l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980, de telle sorte que, en ce qui concerne cette mesure, le moyen pris de la violation de cet article 16bis n'est pas fondé.

La Cour rejette donc les recours pour le surplus, sous réserve des interprétations qu'elle a formulées.

8. Les règles répartitrices de compétence et la notion de « norme de produit »
(arrêt n° 149/2010)

La loi du 22 juillet 2009 régleme, comme son intitulé l'indique, l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles mis à la consommation. L'article 4 de cette loi prévoit que, hormis dans l'hypothèse visée au paragraphe 2, « toute société pétrolière enregistrée mettant à la consommation des produits d'essence et/ou des produits diesel est obligée de mettre également à la consommation au cours d'une même année civile une quantité de biocarburants durables », selon les modalités que précise le paragraphe 1er; l'article 5 dispose quant à lui que « la mise à la

consommation de biocarburants durables telle que visée à l'article 4 s'effectue par le biais de mélanges avec les produits d'essence et/ou produits diesel mis à la consommation, dans le respect des normes de produit NBN EN 590 pour les produits diesel et NBN EN 228 pour les produits d'essence ».

La Cour a été saisie d'une demande d'annulation de ces deux dispositions.

Les parties requérantes invoquaient tout d'abord que ces dispositions violeraient l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, étant donné que ce sont les régions, et non le législateur fédéral, qui sont compétentes pour prendre des mesures de protection de l'environnement; la défense du Conseil des ministres et des parties intervenantes tenait principalement dans le fait que les dispositions attaquées seraient des « normes de produits » au sens de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la même loi spéciale, de sorte qu'elles seraient bien du ressort du législateur fédéral.

La loi spéciale du 16 juillet 1993 a donné à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 sa rédaction actuelle, à partir du 30 juillet 1993; la compétence du législateur fédéral pour encore fixer des normes visant à protéger l'environnement a de ce fait disparu. En vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de cette loi spéciale, l'autorité fédérale demeure toutefois compétente pour fixer à cet égard des normes de produits, à condition d'y associer les gouvernements régionaux (article 6, § 4, 1°, de cette même loi spéciale); les normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, en vue, entre autres, de la protection de l'environnement; elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits. Les travaux préparatoires ont souligné qu'il faut uniquement regarder comme « normes de produits » dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale les prescriptions auxquelles les produits doivent répondre, d'un point de vue

écologique, « au moment de leur mise sur le marché »; en effet, selon ces travaux préparatoires, c'est précisément la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions qui justifie que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale.

Bien que l'article 5 de la loi attaquée dispose qu'il doit être satisfait aux obligations imposées « par le biais de mélanges avec les produits d'essence et/ou produits diesel mis à la consommation » et que la notion de « mélanges » n'ait pas été précisée dans la loi attaquée, il ressort des travaux préparatoires que le législateur entendait tenir compte de l'avis de la Commission européenne n° 2007/0266/B du 15 août 2007 relatif au projet d'article 183 de la loi-programme du 27 avril 2007, sur la base duquel les produits d'essence devaient contenir 7 % d'éthanol et les produits diesel 5 % d'EMAG. Dans l'exposé des motifs de la loi attaquée, il est précisé à cet égard que « l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles est applicable à la quantité annuelle des carburants fossiles mis à la consommation et non à chaque litre individuel. Le produit mis à la consommation conformément à l'avant-projet de loi doit à tout moment être conforme aux normes de produits en vigueur. Celles-ci sont également reprises à l'arrêté royal du 4 mars 2005 relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants et d'autres carburants renouvelables pour les véhicules à moteur et pour les engins mobiles non routiers ». C'est dans cette interprétation que la Cour examine les dispositions attaquées au regard des règles répartitrices de compétence.

En imposant aux compagnies pétrolières enregistrées qui mettent à la consommation des produits d'essence et/ou des produits diesel, l'obligation de mettre sur le marché, annuellement, une quantité déterminée de biocarburants durables, les dispositions attaquées imposent une norme de produit au sens de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : en effet, cette obligation implique une condition à laquelle il doit être satisfait lors de la mise sur le marché de produits d'essence ou de produits diesel, sous peine d'encourir l'« amende administrative » visée à l'article 10 de la loi attaquée. La

circonstance que chaque unité du produit mis sur le marché ne doit pas satisfaire à cette condition n'exclut pas la qualification de norme de produit. Par conséquent, le législateur fédéral était compétent pour imposer cette obligation.

Dans un autre moyen, les parties requérantes invoquaient la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie. Elles affirmaient que, pour des motifs d'ordre technique, tels que l'interdiction de vendre des biocarburants purs en circuit ouvert et le fait que le parc automobile n'est pas équipé pour rouler aux biocarburants purs, il ne saurait être satisfait à l'obligation formulée dans la disposition attaquée qu'en ajoutant des biocarburants durables au diesel et à l'essence vendus à la pompe; ceci serait contraire à la directive n° 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 « concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil » et violerait donc la liberté de commerce et d'industrie de manière discriminatoire. En outre, les parties requérantes affirmaient que, sachant que le diesel ou l'essence achetés contiennent toujours une fraction de biocarburant (qui n'est pas nécessairement durable), les quotas peu élevés, fixés par les normes CEN EN590 (maximum 7 % d'EMAG par litre de diesel) et CEN EN228 (maximum 5 % de bioéthanol ou 15 % de bio-ETBE par litre d'essence), rendraient techniquement impossible ou particulièrement difficile le respect de l'obligation d'incorporation.

La Cour constate qu'une disposition législative qui est contraire à la libre circulation des biens et des services est, *ipso facto*, contraire à la liberté de commerce et d'industrie, ainsi qu'au principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, une telle mesure lèse les producteurs ou prestataires de services d'autres Etats membres en ce qui concerne l'accès au marché belge.

Pour les motifs que précise l'arrêt, la Cour, avant de se prononcer sur ces critiques, pose deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

B. DROITS ET LIBERTES

9. *La liberté d'expression et l'interdiction de la publicité pour des partis politiques à la radio et à la télévision* (arrêt n° 161/2010)

L'article 12, § 1er, première phrase, du décret de la Communauté française du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, tel qu'il a été modifié par l'article 16 du décret du 5 février 2009 - lequel décret a également modifié l'intitulé du décret du 27 février 2003, en visant les services de médias audiovisuels -, dispose désormais que « la communication commerciale ne peut avoir pour objet ni les partis politiques, ni les organisations représentatives des employeurs ou des travailleurs ».

La Cour a été saisie d'une demande d'annulation de la disposition précitée.

Les parties requérantes avançaient, notamment, une violation de l'article 19 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la disposition attaquée porterait une atteinte injustifiée à la liberté d'expression.

L'article 12, § 1er, du décret du 27 février 2003 fait partie de la réglementation des programmes qui sont diffusés par tout service de médias audiovisuels édité par la RTBF et tout service de médias audiovisuels d'un éditeur de services relevant de la compétence de la Communauté française (article 8 du décret du 27 février 2003). L'interdiction faite aux éditeurs de services audiovisuels de diffuser de la publicité pour les partis politiques a été justifiée, dans les travaux préparatoires du décret du 19 juillet 1991, par la volonté d'assurer, d'une part, un traitement non discriminatoire entre les tendances politiques et, d'autre part, l'accès des citoyens à une information politique équilibrée.

Cet objectif constitue un objectif légitime, qui permet de justifier une ingérence dans la liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 28 juin 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken*

c. Suisse, § 62; CEDH, 11 décembre 2008, *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti* c. Norvège, § 70). Il en va de même, *mutatis mutandis*, pour l'interdiction de diffuser de la publicité en faveur des organisations représentatives d'employeurs ou de travailleurs.

La Cour doit toutefois vérifier si la disposition attaquée est raisonnablement justifiée au regard de cet objectif. A cet égard, le législateur dispose, en principe, d'une marge d'appréciation restreinte lorsqu'il entrave la liberté d'exprimer des opinions qui, comme celles des organisations d'employeurs ou de travailleurs, relèvent d'un débat touchant à l'intérêt général, même lorsqu'elles se matérialisent sous une forme publicitaire (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 28 juin 2001 précité, §§ 70-71). Un contrôle strict de proportionnalité doit également être appliqué lorsque le législateur entend limiter le recours par les partis politiques aux moyens publicitaires (CEDH, 11 décembre 2008 précité, § 64).

Sans qu'il soit nécessaire de statuer sur la question de savoir s'il est ou non raisonnablement justifié d'interdire aux partis politiques, aux candidats et aux tiers qui souhaitent faire de la publicité en faveur de partis politiques ou de candidats de diffuser des spots publicitaires commerciaux à la radio et à la télévision, la Cour constate que l'interdiction en cause frappant la publicité pour les partis politiques a une portée absolue et permanente et qu'elle ne se limite pas à la campagne électorale. En raison de son caractère absolu et permanent, cette interdiction faite aux médias audiovisuels de diffuser de la publicité pour les partis politiques et les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs n'est pas raisonnablement justifiée. Elle peut en effet avoir pour conséquence d'empêcher certaines formations d'accéder à un moyen important pour elles de faire connaître leurs positions au public (voir CEDH, 11 décembre 2008, précité, § 73).

En conséquence, la Cour annule l'article 12, § 1er, première phrase, du décret de la Communauté française du 27 février 2003 sur les services de médias audiovisuels, tel qu'il a été modifié par le décret du 5 février 2009.

III. CONFIRMATIONS LEGISLATIVES

10. Confirmation législative justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général - Protection de la rémunération des travailleurs (arrêt n° 6/2010)

La Cour s'est déjà prononcée, à de nombreuses reprises, au sujet de la constitutionnalité de la problématique des confirmations législatives¹.

Elle a, à nouveau, été amenée à connaître de cette matière à l'occasion de plusieurs questions préjudicielles qui concernaient les articles 69 et 70 de la loi du 8 juin 2008 portant des dispositions diverses (I). Il était demandé à la Cour si ces dispositions violaient les articles 10 et 11 de la Constitution - selon le cas, lus isolément ou en combinaison avec notamment le principe de non-rétroactivité des lois et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme -, en ce que les employeurs qui ont soulevé, dans une procédure pendante, l'illégalité de l'arrêté royal du 3 juillet 2005 « relatif à l'entrée en vigueur des articles 81 et 82 de la loi du 26 juin 2002 relative aux fermetures d'entreprises » et demandé sa non-application en vertu de l'article 159 de la Constitution ne peuvent plus faire contrôler par une juridiction la légalité de celui-ci, alors que les employeurs qui ont obtenu une décision judiciaire avant la date de promulgation de la loi en cause ont pu, quant à eux, faire contrôler par une juridiction la légalité de l'arrêté royal précité.

La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique; cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise; la rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre qu'elle a pour but

¹ Voir notamment le rapport 2003, pp. 49-58 et le rapport 2005, pp. 11-12.

d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme s'oppose à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influencer l'issue d'une procédure juridictionnelle pendante, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général; l'effet, la méthode et le moment de l'ingérence du pouvoir législatif révèlent son but.

Etant donné que les dispositions en cause peuvent avoir pour effet de modifier l'issue des procédures judiciaires en cours, la Cour doit examiner si l'effet rétroactif de ces dispositions est justifié par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général.

Comme le relèvent les travaux préparatoires de la loi du 8 juin 2008, une insécurité juridique s'était installée, du fait que certaines juridictions du travail refusaient d'appliquer l'arrêté royal du 3 juillet 2005; le législateur a entendu remédier à cette insécurité juridique, qui est d'autant plus grande que les constats posés par les juridictions du travail ne valaient qu'*inter partes*.

La seule existence de recours pendants devant les juridictions du travail n'empêche pas que les irrégularités dont pourrait être entaché l'arrêté royal litigieux puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur sa régularité dans le cadre desdits recours. Les vices allégués devant les juridictions du travail contre l'arrêté royal litigieux sont l'omission de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, le dépassement des limites de la délégation de compétence sur la base de laquelle cet arrêté royal a été adopté et la méconnaissance par le Roi du principe de l'application immédiate de la loi. Ces irrégularités, à les supposer établies, n'ont pu faire naître en faveur des parties qui contestaient cet arrêté royal devant les juridictions du travail, le droit intangible d'être dispensées à jamais de l'application de tout ou partie de son dispositif, alors

même que cette application serait fondée sur un acte nouveau dont la constitutionnalité serait incontestable. L'existence même des actuelles questions préjudicielles démontre que, si l'intervention du législateur a empêché ces parties de faire écarter par les juridictions du travail l'arrêté royal confirmé, elle ne les prive pas du droit de soumettre à la Cour l'inconstitutionnalité de la loi par laquelle le législateur a exercé la compétence qu'il avait initialement déléguée.

Par ailleurs, les dispositions en cause ne sont pas davantage source d'insécurité juridique : elles ont certes un effet rétroactif, mais elles ne contiennent pas de nouvelles dispositions par rapport à celles qui figuraient dans l'arrêté royal précité, de sorte qu'elles n'ont fait que confirmer des dispositions dont les destinataires connaissaient la portée.

L'effet rétroactif des dispositions en cause est donc justifié par des motifs impérieux d'intérêt général.

La Cour décide en conséquence que les articles 69 et 70 de la loi du 8 juin 2008 portant des dispositions diverses (I) ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de non- rétroactivité des lois.

11. *La validation de l'inscription de certaines zones dans les plans de secteur en Région wallonne*
(arrêt n° 131/2010)

Le décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 modifie, comme son intitulé l'indique, le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ». L'article 1er du décret précité du 30 avril 2009 modifie l'article 6 du décret du 27 novembre 1997, notamment en insérant un nouveau paragraphe 1er, qui détermine les diverses zones inscrites dans les plans de secteur qui sont validées à la date d'entrée en vigueur de leur inscription dans lesdits plans; cette modification décrétole entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. L'article 6 du décret du 27 novembre 1997 précité fait partie des dispositions transitoires et finales de ce décret; selon les

travaux préparatoires du décret attaqué du 30 avril 2009, la disposition qu'il insère dans le décret de 1997 valide, avec effet rétroactif, l'inscription de certaines zones dans les plans de secteur qui n'a pas été soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

La Cour a été saisie d'un recours en annulation de l'article 1er du décret précité du 30 avril 2009.

Les parties requérantes alléguaient notamment la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec les principes de la séparation des pouvoirs, du respect des droits de la défense, de l'égalité des armes et de la non-rétroactivité des normes et avec l'interdiction de l'excès et du détournement de pouvoir.

Comme il ressort des travaux préparatoires du décret attaqué que cite la Cour, une insécurité juridique s'est installée, à laquelle le législateur décrétoal a entendu remédier.

Sans doute des dispositions législatives qui valident des dispositions réglementaires dont, comme en l'espèce, la légalité a été mise en cause par le Conseil d'Etat, ont-elles pour effet d'empêcher celui-ci de prononcer l'annulation d'un acte sur la base d'un moyen fondé sur l'irrégularité des dispositions réglementaires en vertu desquelles cet acte a été pris. La catégorie de citoyens auxquels ces dispositions s'appliquaient est traitée différemment des autres citoyens en ce qui concerne la garantie juridictionnelle accordée par l'article 159 de la Constitution, par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (notamment, les droits garantis par les articles 6, 8 et 14 de celle-ci et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention) et par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec les principes invoqués par le moyen seraient violés.

En réglant dans un décret le maintien de certaines zones dans des plans de secteur, le législateur régional a entendu exercer lui-même une compétence qui lui appartient.

Les dispositions validées ne sont d'ailleurs pas les permis faisant l'objet de recours devant le Conseil d'Etat mais des mesures réglementaires que ces permis mettent en œuvre. Le décret attaqué n'a donc pas pour effet de rendre le Conseil d'Etat incompétent pour se prononcer sur ces recours, mais de l'empêcher de se prononcer sur les seuls moyens fondés sur l'illégalité de la mesure validée, sans préjudice de la possibilité d'obtenir l'annulation de la décision attaquée sur la base d'autres moyens.

Il n'en reste pas moins que, ce faisant, le législateur décrétoal a adopté des dispositions qui, en raison de leur effet rétroactif, impliquent une ingérence dans les litiges en cours. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général; s'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

L'éventualité d'un constat, dans une décision juridictionnelle, de la violation d'une formalité substantielle lors de l'adoption ou de la modification d'un plan de secteur ne peut avoir pour effet que le législateur soit dans l'impossibilité de remédier à l'insécurité juridique née de cette éventualité. Les dispositions attaquées, assorties d'un effet rétroactif, ne font que reproduire des règles préexistantes; en effet, la portée du décret attaqué n'est pas, selon ses travaux préparatoires, de revoir un plan de secteur, mais de maintenir un zonage identique à celui contenu dans le plan de secteur dont la légalité était contestée, de sorte qu'il n'a pu tromper les attentes à cet égard légitimes des parties requérantes. Le vice allégué devant le Conseil d'Etat que, selon les travaux préparatoires, le décret attaqué vise à couvrir, est l'omission de la consultation de

la section de législation du Conseil d'Etat à laquelle le projet de plan de secteur aurait dû être soumis; cette irrégularité n'a pu faire naître en faveur des parties qui avaient attaqué devant le Conseil d'Etat un permis octroyé sur la base de ce plan de secteur, le droit intangible d'être dispensées à jamais du respect des prescriptions contenues dans ce plan alors même que celles-ci seraient fondées sur un acte nouveau dont la constitutionnalité serait incontestable. Cet acte nouveau ne serait inconstitutionnel que s'il violait lui-même les dispositions mentionnées par le moyen.

Le législateur décrétoal a pu considérer que la contestation de la légalité de dispositions inscrites dans des plans de secteur impliquerait la mise en cause tout à la fois des politiques qu'il entendait mettre en œuvre à la suite de l'adoption de ce plan et des mesures qui seraient prises en exécution de celui-ci et que, compte tenu de l'importance de l'instrument que constitue le plan, cette mise en cause apparaissait comme une circonstance exceptionnelle justifiant son intervention. La contestation répétée, sur la base de l'article 159 de la Constitution, de la légalité du plan permet en effet celle des dispositions prises en exécution de ce plan.

Les parties requérantes invoquaient également la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (notamment ses articles 7 et 8), ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003, avec la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (notamment ses articles 3, 4, 5 et 6 et l'annexe II) et avec le principe de *standstill*.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, les dispositions attaquées reproduisent des règles existantes et n'ont dès lors pu tromper les attentes légitimes des justiciables. Elles maintiennent des zones qui ont été inscrites conformément aux règles alors applicables qui, compte tenu de leur antériorité, ne devaient pas être adoptées dans le respect des garanties procédurales prévues par les dispositions conventionnelles dont se prévalent les parties requérantes ou dont il n'est pas allégué qu'elles auraient dû l'être; le législateur décrétoal a

dès lors pu estimer que leur adoption, fondée sur l'impératif de sécurité juridique mentionné plus haut et précédée de la délibération d'une assemblée démocratiquement élue, ne portait pas atteinte à l'obligation de *standstill*. Les décisions qui seront prises en exécution des mesures réglementaires validées par le décret attaqué devront d'ailleurs être adoptées dans le respect des garanties procédurales prévues par ces dispositions conventionnelles. Il en va de même des modifications des zones ainsi validées qui interviendraient ultérieurement lors d'une révision de plan de secteur. Sans doute certaines des solutions alternatives évoquées par les parties requérantes font-elles partie de celles que le législateur aurait pu envisager. Il reste que d'autres solutions parmi celles-ci (telle une validation limitée au passé ne remettant pas en cause les permis devenus définitifs ou au seul vice lié au défaut de consultation du Conseil d'Etat) pouvaient tout à la fois être considérées comme n'offrant pas suffisamment de garanties de cohérence pour l'ensemble des mesures à prendre alors que la solution retenue était de nature à permettre non seulement d'assurer cette cohérence mais aussi d'éviter l'insécurité juridique et, en se bornant à reproduire dans un décret des dispositions figurant dans des plans de secteur et en maintenant ainsi une situation existante, de ne pas porter atteinte à l'obligation de *standstill*.

Les parties requérantes alléguent enfin une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec ses articles 13, 144, 145 et 159, avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec l'interdiction de l'excès et du détournement de pouvoir.

Pour les motifs énoncés en réponse au premier moyen, la Cour estime que l'intervention du législateur décréteur et la différence de traitement qui en découle sont raisonnablement justifiées. Le législateur décréteur a pu limiter l'objet du décret attaqué aux zones des plans de secteur qui n'ont pas été soumises à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et pour lesquelles, selon les travaux préparatoires, une insécurité juridique était donc avérée. Un souci de cohérence pouvait par ailleurs le guider pour ne pas limiter la

validation législative au seul défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, consultation qui constitue une formalité préalable comparable à celles citées par les parties requérantes.

En conséquence, la Cour rejette le recours.

IV. LACUNES LEGISLATIVES

12. *Lacunex extrinsèques, intrinsèques et autoréparatrices* (arrêts n^{os} 5/2010, 18/2010, 21/2010, 35/2010, 72/2010, 79/2010, 102/2010, 104/2010, 128/2010, 129/2010, 144/2010 et 148/2010)¹

Le contrôle de constitutionnalité de la Cour peut s'exercer non seulement sur ce que dit la loi mais aussi sur ce qu'elle tait : la Cour se reconnaît compétente pour censurer les « lacunes législatives ».

Sa jurisprudence permet de distinguer plusieurs sortes de lacunes.

Pour les lacunes de la première catégorie, la Cour constate qu'il existe une lacune dans le droit en vigueur mais non dans la norme législative sur laquelle elle est interrogée : une telle lacune peut être qualifiée d'« extrinsèque » et elle ne peut, en principe, disparaître que si le législateur crée la norme manquante.

Dans la deuxième catégorie, la lacune est située dans la disposition en cause : elle peut être qualifiée d'« intrinsèque ». Par son arrêt n^o 111/2008, la Cour a introduit, dans cette deuxième catégorie, une sous-catégorie : si la lacune est située dans le texte soumis à la Cour, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci, « lorsque ce constat est exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution ». Dans ce cas, la lacune peut être comblée sans que le législateur doive intervenir; une telle lacune intrinsèque peut être qualifiée d'« autoréparatrice ».

En 2010, la Cour a constaté une lacune « extrinsèque », notamment dans ses arrêts n^{os} 72², 102 et 148³/2010, et une lacune « intrinsèque »,

¹ Voir le rapport 2009, pp. 71-72.

² Voir le présent rapport, pp. 161-164.

³ Voir le présent rapport, pp. 129-131.

notamment dans ses arrêts n^{os} 5¹, 18, 21, 35, 79², 104³, 128⁴, 129⁵ et 144⁶/2010. Elle a jugé que cette lacune « intrinsèque » est « autoréparatrice » dans les arrêts n^{os} 18, 21, 35, 79, 104 et 129/2010.

¹ Voir le présent rapport, pp. 171-174.

² Voir le présent rapport, pp. 71-75.

³ Voir le présent rapport, pp. 158-159.

⁴ Voir le présent rapport, pp. 79-82.

⁵ Voir le présent rapport, pp. 174-176.

⁶ Voir le présent rapport, pp. 159-161.

V. CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

13. *La compétence du Conseil d'Etat – La nomination d'un membre effectif de la Commission de nomination de langue française pour le notariat au titre de chargé de cours ou de professeur de droit d'une faculté de droit d'une université belge* (arrêt n° 79/2010)

La commission de nomination de langue française pour le notariat compte huit membres effectifs (article 38, §§ 1er et 2, alinéa 1er, de la loi du 25 ventôse an XI « contenant organisation du notariat », inséré par l'article 22 de la loi du 4 mai 1999 « modifiant la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat »). Quatre d'entre eux ont la qualité de notaire ou de « notaire associé non titulaire », et sont « désignés par les membres de l'assemblée générale de la Chambre nationale des notaires qui appartiennent [...] au rôle linguistique [...] français ». La commission compte, en outre, en son sein, un « magistrat en fonction choisi parmi les magistrats du siège des cours et tribunaux et les magistrats du ministère public », un « chargé de cours ou un professeur de droit d'une faculté de droit d'une université belge qui n'est pas notaire, candidat-notaire ou notaire associé » et deux « membres externes ayant une expérience professionnelle utile pour la mission ». Ces quatre autres membres effectifs de la commission sont « désignés alternativement par la Chambre des représentants et par le Sénat à la majorité des deux tiers des votes émis ».

Par ailleurs, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de la loi du 15 mai 2007, l'article 14, § 1er¹, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat reprend la règle introduite, dans cette même disposition, par l'article 2 de la loi du 25 mai 1999 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat, ainsi que le Code judiciaire », règle selon laquelle le Conseil d'Etat est compétent pour connaître d'un recours en annulation des actes et

¹ En ce qui concerne cet article 14, § 1er, voir notamment le rapport 2004, pp. 55-60 et le rapport 2009, pp. 197-200.

règlements d'une assemblée législative ou de l'un de ses organes, relatifs aux marchés publics et aux membres de son personnel. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 25 mai 1999 que la réserve relative à l'objet des actes concernés traduit la volonté de ne pas étendre la compétence d'annulation du Conseil d'Etat à « tous les actes extra-législatifs », et de la limiter aux actes administratifs qui relèvent du « fonctionnement interne » des assemblées législatives, à l'exclusion de ceux qui relèvent de leur mission spécifique, c'est-à-dire aux actes posés par l'assemblée législative agissant « en tant qu'autorité administrative ».

La Cour a été interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce que cette disposition introduirait une différence de traitement entre deux catégories de candidats à un mandat de membre de la commission de nomination de langue française pour le notariat : d'une part, ceux qui sont candidats en qualité de notaire ou de notaire associé non titulaire et, d'autre part, ceux qui sont candidats en qualité de « chargé de cours ou [de] professeur de droit d'une faculté de droit d'une université belge qui n'est pas notaire, candidat-notaire ou notaire associé ». Le juge *a quo* considère que, lorsqu'ils désignent les notaires et le notaire associé non titulaire de cette commission de langue française, les membres du rôle linguistique français de l'assemblée générale de la Chambre nationale des notaires agissent en tant qu'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de sorte que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est compétente pour connaître d'un recours en annulation introduit contre ces désignations par les candidats de la première catégorie précitée; en limitant la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat pour connaître des recours en annulation formés contre les actes et règlements des assemblées législatives, aux actes et règlements qui sont « relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel », la disposition en cause prive les candidats de la seconde catégorie précitée du droit de demander au Conseil d'Etat l'annulation d'une désignation, par le Sénat, d'un membre effectif de la commission en

question au titre de « chargé de cours ou [de] professeur de droit d'une faculté de droit d'une université belge ».

Relève des principes de base de la structure démocratique de l'Etat, la règle selon laquelle les assemblées législatives disposent dans l'exercice de leur mission de la plus large indépendance. Ce principe a pour effet qu'une assemblée législative doit pouvoir régler elle-même les matières qui lui ont été confiées, comme les nominations, et exercer ses compétences de manière autonome.

Le chargé de cours ou le professeur qui est, en cette qualité, membre de la commission de nomination de langue française pour le notariat n'est pas un membre du personnel de cette assemblée législative; il s'agit d'un mandataire dont la fonction est identique à celle des notaires et du notaire associé non titulaire qui sont membres de cette même commission. Ce mandataire est soumis aux mêmes règles que ces notaires et ce notaire associé non titulaire, en ce qui concerne les incompatibilités, les conditions d'une seconde élection, les conditions d'exercice de son mandat et les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission.

La différence de traitement exposée ci-dessus est, par conséquent, disproportionnée par rapport au principe de l'indépendance des assemblées législatives, car l'intérêt protégé par l'institution d'un recours en annulation est aussi réel et aussi légitime dans le chef d'un candidat à une désignation comme membre effectif de cette commission au titre de chargé de cours ou de professeur de droit d'une faculté de droit d'une université belge que dans le chef d'un candidat à une désignation comme membre effectif de cette commission au titre de notaire ou de notaire associé non titulaire. La désignation par le Sénat d'un membre effectif de la commission de nomination de langue française pour le notariat, au titre de chargé de cours ou de professeur de droit d'une faculté de droit d'une université belge, est un acte qui doit relever du contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

Toutefois, la procédure de désignation des membres des commissions de nomination pour le notariat qui ne sont ni notaires ni notaires associés non titulaires est inspirée de la procédure de nomination des membres du collège de recrutement des magistrats

institué par l'ancien article 259*bis* du Code judiciaire, tel qu'il avait été inséré par l'article 20 de la loi du 18 juillet 1991 « modifiant les règles du Code judiciaire relatives à la formation et au recrutement des magistrats » : ceux-ci étaient « nommés par le Sénat, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés » (article 259*bis*, § 3, alinéa 1er, du Code judiciaire, tel qu'il était libellé avant son remplacement par l'article 45 de la loi du 22 décembre 1998 « modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats »); selon les travaux préparatoires, cette « désignation [...] qui transcende la majorité gouvernementale du moment » permettait « de réaliser un pluralisme plus grand » et « un accord aussi large que possible ainsi qu'un éventail politique aussi grand que possible ». Par ailleurs, la procédure de désignation des membres des commissions de nomination pour le notariat qui ne sont ni notaires ni notaires associés non titulaires est similaire à la procédure de nomination des « autres membres » du Conseil supérieur de la Justice visés à l'article 151, § 2, alinéa 2, de la Constitution - inséré par la révision de la Constitution du 20 novembre 1998 -, procédure à laquelle le Conseil des ministres et le Sénat font allusion devant la Cour : les « non-magistrats » qui sont membres du Conseil supérieur de la Justice sont, en effet, aussi nommés par le Sénat à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (article 151, § 2, alinéa 2, de la Constitution; article 259*bis*-2, § 2, du Code judiciaire, inséré par l'article 45 de la loi du 22 décembre 1998); la nomination de ces membres du Conseil supérieur de la Justice - qui participent au recrutement des magistrats du pouvoir judiciaire - est, de cette manière, confiée, selon les travaux préparatoires, à une « institution qui dispose de la légitimité démocratique requise et intervient de façon pluraliste » grâce à « une majorité excédant la majorité gouvernementale ».

Il ressort de ce qui précède que le Conseil d'Etat, lorsqu'il connaît d'un recours en annulation d'une désignation, par le Sénat, d'un membre effectif de la commission en question au titre de chargé de cours ou de professeur de droit d'une faculté de droit d'une université belge, doit, après avoir, le cas échéant, vérifié le respect par l'assemblée législative des conditions de désignation fixées par

la Constitution ou par la loi, tenir compte du lien spécial de confiance que traduit la désignation par une assemblée législative.

La Cour décide en conséquence que, compte tenu de ce qui a été précédemment exposé, en ce qu'il ne permet pas au candidat malheureux à une nomination de membre effectif de la commission de nomination de langue française pour le notariat au titre de chargé de cours ou de professeur de droit d'une faculté de droit d'une université belge d'introduire, auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, un recours en annulation de la désignation par le Sénat d'un tel membre de cette commission, l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Etant donné que la lacune constatée est située dans le texte soumis à la Cour, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour, dès lors que ce constat est exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.¹

**14. L'absence de prescription de la requête en indemnité pour la réparation d'un dommage exceptionnel
(arrêt n° 138/2010)**

L'article 11 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit que « dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section du contentieux administratif se prononce en équité par voie d'arrêt, en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé, sur les demandes d'indemnité relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, moral ou matériel, causé par une autorité administrative. La demande d'indemnité ne sera recevable qu'après que l'autorité administrative aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité, ou négligé pendant soixante jours de statuer à son égard ».

¹ Voir le présent rapport, p. 69-70..

Le Conseil d'Etat a interrogé la Cour sur la question de savoir si cette disposition violait le principe d'égalité et de non-discrimination, dans l'interprétation selon laquelle elle prive l'autorité administrative de toute prescription extinctive, parce qu'elle ne fixe pas de délai dans lequel l'intéressé doit soumettre à l'administration la requête en indemnité, alors qu'une demande en réparation d'un dommage extracontractuel se prescrit par l'écoulement des délais fixés à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéas 2 et 3, du Code civil, à savoir cinq ans à partir du jour qui suit celui où la personne lésée a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable, ou en tout cas vingt ans à partir du jour qui suit celui où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage. La Cour examine dès lors la différence de traitement entre les autorités administratives qui sont confrontées à une demande d'indemnité au sens de l'article 11 précité et les autorités administratives qui sont confrontées à une demande fondée sur la responsabilité extracontractuelle de droit commun.

Il ressort des travaux préparatoires de la disposition en cause que, par l'adoption de celle-ci, le législateur a institué une indemnisation sur la base de motifs d'équité, dans le respect de la répartition constitutionnelle des compétences entre le pouvoir judiciaire et le Conseil d'Etat. Eu égard à cette répartition constitutionnelle des compétences, le recours prévu par la disposition en cause est nécessairement de nature résiduaire; le demandeur devant généralement attendre l'issue d'une procédure civile ou d'une procédure devant une autre juridiction administrative, il n'est pas déraisonnable que, contrairement à ce qui est prévu en cas de responsabilité de droit commun des pouvoirs publics, le législateur ait décidé de ne pas prévoir de délai de prescription courant à compter des faits : en effet, la durée de la procédure civile ne dépend pas du demandeur.

La Cour examine toutefois si l'absence de délai de prescription, après épuisement des autres voies de recours, peut raisonnablement se justifier.

En vertu de la disposition en cause, la demande d'indemnité n'est recevable qu'après que « l'autorité administrative aura rejeté totalement ou partiellement une requête en indemnité, ou négligé

pendant soixante jours de statuer à son égard »; en vertu de l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, les demandes d'indemnité « sont prescrites soixante jours après la notification du rejet de la requête en indemnité », ou, si l'autorité administrative néglige de statuer, « trois ans à dater de cette requête ».

Par contre, il n'est pas fixé de délai dans lequel, après l'écoulement de la procédure civile ou de la procédure devant d'autres juridictions administratives, le requérant doit introduire sa requête en indemnité auprès de l'autorité administrative. Cette absence de délai de prescription se justifie en ce que ces demandes ne concernent pas un droit subjectif, de sorte qu'il n'y a pas de nécessité de pouvoir mener utilement une défense concernant une faute qui serait reprochée à l'autorité administrative. En outre, le Conseil d'Etat, qui statue sur la demande d'indemnité « en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé », peut prendre en compte l'absence de réaction du requérant ainsi que la raison qui la justifie (CE, 12 mars 2007, *Van Eeckhout*, n° 168.782). Enfin, l'écoulement du temps peut avoir des conséquences préjudiciables pour le requérant en indemnité, telle que la difficulté de prouver le lien causal entre l'acte non fautif et le dommage.

La Cour décide en conséquence que l'article 11 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, interprété en ce sens qu'il ne prévoit aucun délai de prescription dans lequel l'intéressé doit entamer auprès de l'autorité administrative la procédure fixée par cet article pour obtenir une indemnité relative à la réparation d'un dommage exceptionnel, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

VI. DROIT DES ETRANGERS

15. *La demande de regroupement familial* (arrêt n° 128/2010)

Les articles 40 à 47 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après : « la loi relative aux étrangers ») contiennent des dispositions spécifiques relatives aux étrangers, aux citoyens de l'Union et membres de leur famille et étrangers, membres de la famille d'un Belge. L'article 12*bis* de la même loi règle la procédure en matière d'admission au séjour pour les étrangers qui, en vertu de l'article 10, sont admis de plein droit à séjourner plus de trois mois dans le Royaume; relève notamment de cette catégorie, l'époux étranger d'un étranger qui a été admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume pour une durée illimitée, ou qui a été autorisé à s'y établir (article 10, § 1er, 4°). L'article 12*bis*, § 2, règle la procédure lorsque la demande est introduite par le biais du représentant diplomatique ou consulaire belge à l'étranger; l'article 12*bis*, §§ 3 et 4, règle la procédure lorsque la demande s'effectue en Belgique auprès de l'administration communale.

La Cour a été interrogée sur la question de savoir si les articles 40 à 47 précités violent les articles 10 et 11 de la Constitution, « en ce qu'ils ne prévoient pas que l'étranger demandeur d'un regroupement familial avec un conjoint ressortissant belge ou communautaire doit être admis au séjour dès lors qu'aucune réponse n'a été apportée à sa demande, à l'expiration d'un délai déterminé, alors qu'en application de l'article 12*bis* (§ 2, alinéas 3, 4 et 5; § 3, alinéas 3 et 4; § 4, alinéa 3) de cette même loi, l'étranger demandeur d'un regroupement familial avec un ressortissant non CE admis à séjourner en Belgique, se voit quant à lui reconnaître, à défaut de réponse à l'expiration d'un délai de neuf mois éventuellement prolongé, suivant la date du dépôt de sa demande, une telle admission au séjour ». En considération des circonstances de l'espèce, la Cour limite son examen à la comparaison d'une demande de regroupement familial qui doit être introduite auprès

d'un représentant diplomatique ou consulaire belge à l'étranger, avec la situation visée à l'article 12*bis*, § 2, de la loi relative aux étrangers.

L'article 12*bis*, § 2, de la loi relative aux étrangers a été remplacé par la loi du 15 septembre 2006, par laquelle le législateur a transposé en droit belge la directive européenne 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. A l'égard de ressortissants d'un pays tiers qui introduisent une demande de regroupement familial avec un autre ressortissant d'un pays tiers, l'article 5, paragraphe 4, de cette directive dispose qu'une décision relative à leur demande doit être prise dès que possible et, en tout état de cause, au plus tard neuf mois après la date du dépôt de la demande, que ce délai peut être prorogé dans des cas exceptionnels et que les Etats membres doivent déterminer quelle est la conséquence qui s'attache à l'expiration de ce délai. L'article 12*bis*, § 2, de la loi relative aux étrangers répond ainsi aux obligations imposées par la directive.

Les articles 40 à 47 de la loi relative aux étrangers ont été modifiés par la loi du 25 avril 2007 transposant en droit belge la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres. Selon l'article 5 de cette directive, un visa d'entrée pour les membres de la famille des citoyens de l'Union qui introduisent une demande de regroupement familial doit être délivré dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée et, en vertu de l'article 10, le droit de séjour d'un membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'a pas la nationalité d'un Etat membre est constaté par la délivrance d'une carte de séjour au plus tard dans les 6 mois suivant le dépôt de la demande. Lors de la transposition de la directive, le législateur n'a pas introduit, dans les articles 40 à 47, de régime explicite en ce qui concerne le délai que les autorités devraient respecter dans le cas visé par la décision de renvoi. L'article 42, § 1er, confère au Roi la mission de régler, conformément aux règlements et directives européens, les conditions et la durée du séjour de plus de 3 mois dans le Royaume des citoyens de l'Union et des membres de leur famille. L'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ne fixe cependant pas

davantage de délai dans lequel une décision relative à la demande de regroupement familial introduite auprès d'un représentant diplomatique ou consulaire à l'étranger doit être prise.

L'article 12*bis*, § 2, alinéas 3 à 5, de la loi relative aux étrangers comporte pour l'étranger concerné une double garantie : d'une part, les autorités sont tenues de prendre leur décision concernant la demande de regroupement familial dans un délai déterminé, de sorte que l'intéressé ne reste pas trop longtemps dans l'incertitude en ce qui concerne la réponse réservée à sa demande; d'autre part, l'autorisation doit être conférée si aucune décision n'a été prise dans le délai imposé, ce qui a pour conséquence que l'étranger concerné est protégé si les autorités ne respectent pas le délai imposé ou ne prennent aucune décision. Il n'existe aucune justification raisonnable au fait de priver d'une telle garantie un ressortissant d'un pays tiers qui est marié à un ressortissant européen ou à un ressortissant belge et qui introduit, dans des circonstances similaires, une demande de regroupement familial auprès d'un représentant diplomatique ou consulaire belge à l'étranger : en effet, l'étranger concerné a le même intérêt à obtenir une décision en temps utile et la sécurité juridique impose qu'il connaisse également la conséquence attachée à l'absence de cette décision.

Etant donné que le législateur n'a pas prévu, dans les articles 40 à 47 de la loi relative aux étrangers, de délai dans lequel les autorités doivent prendre une décision concernant une demande de regroupement familial introduite auprès d'un représentant diplomatique ou consulaire belge à l'étranger et n'a pas donc pas davantage prévu quelle était la conséquence lorsque les autorités ne répondent pas dans le délai prévu, il pourrait être soutenu que le régime général contenu dans l'article 12*bis*, § 2, alinéas 3 à 5, de cette loi est applicable : ce régime s'applique en effet aux personnes visées à l'article 10, dont font notamment partie les étrangers dont le droit au séjour est reconnu par un traité international, une loi ou un arrêté royal (article 10, § 1er, 1°). Néanmoins, le législateur, en ce qui concerne la réglementation du regroupement familial avec des personnes visées par les articles 40 à 47 de la loi relative aux étrangers, est tenu par le droit européen, dont la directive 2004/38/CE mentionnée ci-dessus, et doit prévoir une réglementation cohérente avec d'autres dispositions de la loi

relative aux étrangers. Selon l'article 40*bis* de la loi relative aux étrangers, les dispositions du titre II, chapitre Ier, s'appliquent sans préjudice de dispositions plus favorables contenues dans les lois ou les règlements européens dont les membres de la famille du citoyen de l'Union pourraient se prévaloir. Selon l'article 42, le droit de séjour de plus de trois mois dans le Royaume est reconnu au citoyen de l'Union et aux membres de sa famille dans les conditions et pour la durée déterminées par le Roi, conformément aux directives et aux règlements européens. En outre, l'article 40*ter* prévoit qu'en ce qui concerne les dispositions du titre II, chapitre Ier, les dispositions de ce chapitre qui sont applicables aux membres de la famille du citoyen de l'Union qu'ils accompagnent ou rejoignent s'appliquent également aux membres de la famille d'un Belge qu'ils accompagnent ou rejoignent.

La Cour décide en conséquence que les articles 40 à 47 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le législateur n'a pas établi de délai dans lequel les autorités compétentes doivent prendre une décision relative à une demande de regroupement familial d'un citoyen non européen avec un citoyen de l'Union ou avec un Belge qui a été introduite auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge à l'étranger et en ce qu'il n'a pas non plus défini la conséquence devant être attachée à l'absence d'une décision dans le délai prévu.¹

¹ Voir le présent rapport, p. 69-70.

VII. DROIT PENAL ET PROCEDURE PENALE

16. *Le principe de légalité en matière pénale et l'habilitation au Roi portant sur des obligations qui découlent d'un règlement européen* (arrêt n° 37/2010)

La loi du 18 février 1969 porte, comme son intitulé l'indique, diverses mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable.

La Cour a été interrogée sur la question de savoir si l'habilitation du Roi, figurant dans l'article 1er de la loi précitée, et la répression des infractions aux arrêtés pris sur la base de cette habilitation, figurant dans l'article 2 de la même loi, violent le principe de légalité en matière pénale, en ce que le législateur n'a pas précisé ce qu'il y avait lieu d'entendre par « toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci », ni quels « traités internationaux » et « actes internationaux » sont visés.

En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et dans quelle forme des poursuites pénales sont possibles, et, d'autre part, d'adopter une loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée que sur la base de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Le principe de légalité en matière pénale ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect de l'incrimination; une délégation au Roi n'est pas contraire à ce principe pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

L'affaire soumise au juge *a quo* porte sur des infractions aux articles 13 et 15, paragraphe 7, du règlement (CEE) n° 3821/85 du

Conseil du 20 décembre 1985 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route. Un arrêté royal du 14 juillet 2005 dispose que les infractions à ce règlement et à cet arrêté royal sont punies sur la base de l'article 2 de la loi du 18 février 1969.

En l'espèce, la Cour limite son examen à l'hypothèse où l'habilitation donnée au Roi porte sur des obligations qui découlent d'un règlement européen.

Un règlement a une portée générale; il est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout Etat membre (article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne); il ne peut sortir d'effets de droit que s'il a été publié, le cas échéant avec ses annexes, au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Un règlement européen étant directement applicable dans l'ordre juridique belge, il peut également contenir, en vertu de l'article 34 de la Constitution, les éléments essentiels requis. Tel est notamment le cas des articles 13 et 15, paragraphe 7, précités du règlement (CEE) n° 3821/85; les règles dont le non-respect est sanctionné par le législateur sont donc définies de manière précise. L'incrimination des infractions au règlement découle de l'article 2, § 1er, de la loi du 18 février 1969, qui réprime les infractions aux arrêtés pris en application de l'habilitation visée à l'article 1er de la même loi. Les peines minimales et maximales sont expressément déterminées à l'article 2, § 1er, de la loi du 18 février 1969. Dans un tel contexte juridique, le législateur peut, sans porter atteinte au principe de légalité en matière pénale, confier intégralement au Roi l'exécution de règlements dans un domaine déterminé, en l'espèce le transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable, sans devoir le confirmer séparément pour chaque règlement et sans devoir préciser quelles mesures d'exécution le Roi peut prendre.

La Cour décide en conséquence que les articles 1er et 2 de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par mer, par route, par chemin de fer ou par voie navigable ne violent pas les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

17. *La loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur*
(arrêt n° 111/2010)

Avant sa modification par la loi du 5 juin 2007, l'article 103 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, abrogée par la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur, prévoyait qu'étaient « punis d'une amende de 500 à 20 000 francs, ceux qui, de mauvaise foi, commettent une infraction aux dispositions de la présente loi, à l'exception de celles visées aux articles 102, 104 et 105, et à l'exception des infractions visées aux articles 30, 93 et 97 »; l'article 113 de la loi précitée disposait notamment que « sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, les agents commissionnés par le Ministre sont compétents pour rechercher et constater les infractions mentionnées aux articles 102 à 105. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire ».

La Cour a été interrogée au sujet de la constitutionnalité de ces dispositions.

Il lui a tout d'abord été demandé si l'article 103 de la loi en cause, lu ou non en combinaison avec son article 94, était compatible avec les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour rappelle les raisons et la portée du principe de légalité en matière pénale.¹

Le juge *a quo* interrogeait tout d'abord la Cour sur le point de savoir si la notion de « mauvaise foi », utilisée à l'article 103 de la loi en cause afin de définir l'élément moral de l'infraction, satisfait aux exigences de prévisibilité de la loi pénale.

Il est vrai que la définition de l'élément moral visé par la disposition en cause pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation; cependant, il convient de prendre en compte les éclaircissements qui

¹ Voir le rapport 2005, pp. 13-16 et le rapport 2008, p. 71.

ont été apportés à ce sujet lors des travaux préparatoires de la loi en cause, selon lesquels « la mauvaise foi est établie notamment lorsque, étant donné les circonstances de fait dans lesquelles les actes ont été commis, leur auteur ne peut avoir aucun doute quant à leur caractère délictueux. La mauvaise foi ne suppose pas une intention particulière : il suffit que l'intéressé viole la loi en connaissance de cause et au détriment de ses concurrents ou des consommateurs ». Dans l'interprétation qu'elle fait de cette disposition, la Cour de cassation retient une interprétation similaire de la notion de « mauvaise foi ». Il s'agit d'ailleurs de la signification que cette notion reçoit dans le langage courant et selon le sens commun, de telle sorte que le justiciable est raisonnablement capable de déterminer sa portée. Il en va d'autant plus ainsi lorsque les destinataires de l'incrimination sont, comme en l'espèce, des professionnels qui disposent ou peuvent disposer d'une bonne information quant à l'opportunité de leurs comportements.

Il ne peut être fait grief à un texte de portée générale de ne pas donner une définition plus précise du dol exigé en la matière. Le juge, comme il lui appartient de le faire lorsqu'il doit mesurer la gravité des faits qui lui sont soumis, devra apprécier l'existence de ce dol, non pas en fonction de conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition en cause, mais en considération d'éléments objectifs, en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire et de l'interprétation restrictive qui prévaut en droit pénal.

Le juge *a quo* interrogeait également la Cour sur le point de savoir si la notion d'« acte contraire aux usages honnêtes en matière commerciale » satisfait à l'exigence de prévisibilité imposée par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans la mesure où, en vertu de l'article 103 de la loi en cause, l'adoption, de mauvaise foi, d'un acte contraire aux usages honnêtes en matière commerciale et qui porte atteinte ou peut porter atteinte aux intérêts d'un ou de plusieurs consommateurs est constitutive, dans le chef d'un vendeur, d'une infraction pénale, les garanties déduites de l'article 12 de la Constitution et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme doivent s'appliquer à cette disposition.

Après avoir fait référence aux travaux préparatoires de la loi et à la jurisprudence de la Cour de cassation, la Cour constate que la nature des intérêts à protéger, en particulier ceux du consommateur, peut inciter le législateur à les protéger de manière maximale; eu égard à la complexité de la problématique des pratiques de commerce déloyales, certaines prescriptions légales spécifiques ne sont pas toujours suffisantes pour garantir une protection adéquate. En vue d'apprécier cette obligation à la lumière du principe de légalité en matière pénale, il faut avoir à l'esprit qu'elle s'adresse à des professionnels qui disposent ou peuvent disposer d'une bonne information quant à l'opportunité de leurs comportements, de sorte que l'on peut attendre de leur part qu'ils fassent preuve, en toute circonstance, de la vigilance nécessaire pour mesurer les actes commerciaux qu'implique l'exploitation de leur entreprise.

La notion d'usages honnêtes en matière commerciale a fait l'objet d'une jurisprudence abondante; en outre, il a été répété tout au long des travaux préparatoires que le législateur entendait se référer à cette jurisprudence. La loi en cause reprend de la sorte une notion d'une législation ancienne qui a fait l'objet de précisions jurisprudentielles qui suffisent à éclairer le sujet de droit dans son comportement.

Dans une dernière question préjudicielle, le juge *a quo* demandait, en substance, à la Cour de se prononcer sur la compatibilité de l'article 113 de la loi en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les garanties fixées aux articles 1er, 44/6 et 44/11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ne sont pas applicables aux agents commissionnés par le ministre lorsqu'ils rédigent, en vertu de la disposition en cause, des procès-verbaux.

Conformément à l'article 113, § 1er, de la loi en cause, tant les officiers de police judiciaire que les agents commissionnés par le ministre sont compétents pour dresser des procès-verbaux en la matière. Les infractions à la législation sur les pratiques du commerce sont donc recherchées par deux services différents; il n'est pas déraisonnable que l'un, plus spécialisé que l'autre, soit habilité à prendre une plus grande variété de mesures et dispose par

là d'un pouvoir d'appréciation plus étendu. Par ailleurs, de manière à éviter qu'une application inégale de la loi soit organisée, l'article 113, § 4, de la loi en cause prévoit que les agents commissionnés exercent leur mission sous la surveillance du procureur général. Certes, les agents commissionnés ne tombent pas dans le champ d'application de l'incrimination fixée à l'article 44/11 de la loi du 5 août 1992; ceux-ci encourent cependant une sanction analogue en vertu de l'article 241 du Code pénal. Enfin, compte tenu du caractère très technique de la législation en cause et de la difficulté corrélative de constater les infractions à celle-ci, il n'est pas déraisonnable d'avoir attribué aux procès-verbaux rédigés par les agents commissionnés une force probante particulière, faisant exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement.

La Cour décide dès lors que les articles 94 et 103 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur ne violent pas l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et que l'article 113 de la même loi ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

**18. Modification de la loi : application de la loi la plus douce
- Pratiques des « marchands de sommeil »
(arrêt n° 27/2010)**

Les articles 16 à 21 de la loi du 10 août 2005 « modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil » (ci-après : la loi du 10 août 2005) insèrent dans le livre II, titre VIII, du Code pénal un chapitre III^{quater}, intitulé « De l'abus de la vulnérabilité d'autrui en vendant, louant ou mettant à disposition des biens en vue de réaliser un profit anormal ». Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, la matière était réglée par les paragraphes 1^{er}*bis* à 5 de l'article 77^{bis} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Par ailleurs, selon l'article 2 du Code pénal, « nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fût commise. Si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée ».

La Cour a été interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des articles 16 à 21 précités en ce que ceux-ci s'appliquent aux infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2005; le juge *a quo*, qui était saisi d'un appel formé dans une affaire relative à des infractions commises avant le 12 septembre 2005 (date d'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2005) et qui devait statuer après cette date, interrogeait la Cour au sujet de la constitutionnalité des dispositions en cause, dans l'interprétation selon laquelle les peines prévues par les nouveaux articles 433*decies* et suivants du Code pénal doivent être considérées comme moins fortes que les peines prévues par l'ancien article 77*bis*, § 1*er bis* et § 5, de la loi du 15 décembre 1980, de sorte que les nouvelles peines doivent être appliquées à partir de l'entrée en vigueur des articles 433*decies* et suivants précités - même pour les faits commis avant cette entrée en vigueur.

L'article 2 du Code pénal crée une différence de traitement entre justiciables suivant que leur cause est jugée avant ou après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle. Cette différence de traitement aurait, en l'espèce, des effets disproportionnés en ce que, pour déterminer la loi la plus douce qu'il doit appliquer en vertu de l'article 2 précité, le juge doit tenir compte de la jurisprudence relative à cette disposition, selon laquelle la loi qui prévoit une peine d'emprisonnement plus courte mais une amende plus élevée est réputée plus douce que la loi ancienne qui prévoyait une peine d'emprisonnement plus longue mais une amende moins élevée (*Cass.*, 19 mai 2009, P.08.1164.N).

Une différence de traitement - qui est fonction de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi - étant mise en cause, la Cour examine si, en l'absence de régime transitoire, les dispositions en cause sont ou non compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Les articles 10 et 11 de la Constitution ne requièrent pas, en principe, qu'une loi nouvelle soit assortie de mesures transitoires.

En vertu de l'ancien article 77*bis*, § 1er*bis*, de la loi précitée du 15 décembre 1980, un prévenu pouvait être condamné à une peine d'emprisonnement d'un an à cinq ans et à une amende de cinq cents à vingt-cinq mille euros; conformément à l'ancien article 77*bis*, § 5, de la même loi, la confiscation spéciale visée à l'article 42, 1°, du Code pénal pouvait être appliquée même si la propriété des choses sur lesquelles elle portait n'appartenait pas au condamné. En vertu du nouvel article 433*decies* du Code pénal, tel qu'il a été inséré par la loi du 10 août 2005, un prévenu peut être condamné à une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et à une amende de cinq cents euros à vingt-cinq mille euros; l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de victimes. En vertu du nouvel article 433*terdecies* du Code pénal, la confiscation spéciale visée à l'article 42, 1°, du Code pénal peut être appliquée même lorsque la propriété des choses sur laquelle elle porte n'appartient pas au condamné, sans que cette confiscation puisse cependant porter préjudice aux droits des tiers sur les biens susceptibles de faire l'objet de la confiscation.

Selon ses travaux préparatoires, la loi du 10 août 2005 a pour objet, tout à la fois, de mettre le droit belge en conformité avec des dispositions de droit international en matière de traite et de trafic des êtres humains, de renforcer les sanctions à l'égard des personnes se livrant à la traite et au trafic de mineurs non accompagnés et d'élargir la protection contre les marchands de sommeil. Bien que la proposition de prévoir, en ce qui concerne ces derniers, une peine d'emprisonnement pouvant atteindre cinq ans, à l'instar de ce que prévoyait la loi du 15 décembre 1980, fût écartée au profit de « sanctions pénales [...] légèrement moins importantes » mais en prévoyant des « sanctions financières [...] beaucoup plus lourdes », les dispositions en cause, inscrites dans une loi dont l'intitulé indique déjà qu'elle tend à « renforcer la lutte » contre les comportements qu'elle vise, apparaissent, dans l'esprit du législateur, comme conçues en vue de sanctionner plus sévèrement les infractions qu'elles répriment et ce en introduisant dans le Code pénal la modalité de la multiplication des amendes par le nombre de victimes, empruntée au droit du travail, en élargissant aux Belges le champ d'application de dispositions qui, antérieurement, ne

protégeaient que les victimes étrangères, en élargissant le champ d'application de la confiscation aux biens meubles et en prévoyant des circonstances aggravantes (articles 433*undecies* et 433*duodecies* du Code pénal).

Connaissant la portée de l'article 2, alinéa 2, du Code pénal, rappelée ci-dessus, selon laquelle la loi nouvelle doit néanmoins être considérée comme la plus douce, dès lors qu'elle prévoit une peine d'emprisonnement moindre que celle prévue par la loi ancienne, le législateur a toutefois permis que des justiciables soient sanctionnés, après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, pour des faits commis avant cette entrée en vigueur, d'une manière que le législateur a voulue plus sévère que celle dont ils auraient été sanctionnés s'ils avaient été jugés avant cette entrée en vigueur : l'application rétroactive de la loi nouvelle aux infractions commises avant son entrée en vigueur est donc discriminatoire.¹

La Cour décide en conséquence que, en ce qu'ils ont pour effet que les infractions commises avant le 12 septembre 2005 sont punies d'amendes plus lourdes que celles prévues par l'ancien article 77*bis*, §§ 1er*bis*, 2 et 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, les articles 433*decies* et 433*undecies* du Code pénal, insérés par la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil, violent les articles 10 et 11 de la Constitution.

19. La sanction du dépassement du délai raisonnable (arrêts n^{os} 16/2010, 51/2010, 92/2010)

L'article 21*ter* du titre préliminaire du Code de procédure pénale prévoit que, si la durée des poursuites pénales dépasse le délai raisonnable, le juge peut prononcer la condamnation par simple déclaration de culpabilité ou prononcer une peine inférieure à la

¹ Voir le rapport 2005, pp. 60-63.

peine minimale prévue par la loi; si le juge prononce la condamnation par simple déclaration de culpabilité, l'inculpé est condamné aux frais et, s'il y a lieu, aux restitutions; la confiscation spéciale est prononcée.

La Cour a été interrogée, à diverses reprises, sur la question de savoir si cette disposition viole 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 que la juridiction de jugement, lorsqu'elle constate que le délai raisonnable a été dépassé, ne peut prononcer la sanction de l'extinction de l'action publique, alors que la chambre des mises en accusation peut, par application de l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle, prononcer cette extinction. La comparaison ainsi faite par le juge *a quo* provient d'une interprétation de l'article 235*bis* du Code d'instruction criminelle qui pouvait découler d'un arrêt de la Cour de cassation du 8 avril 2008¹; cet arrêt signifiait un revirement par rapport à la jurisprudence antérieure - selon laquelle seule la juridiction de jugement statuait sur le dépassement du délai raisonnable² - intervenu à la suite d'une condamnation explicite de cette jurisprudence par la Cour européenne des droits de l'homme³.

Dans trois arrêts récents, la Cour de cassation a toutefois précisé sa jurisprudence⁴. Ces arrêts ont pour effet que la différence de traitement relevée par le juge *a quo* n'existe plus puisque, dans l'hypothèse d'un dépassement du délai raisonnable n'ayant pas pour effet que « l'administration de la preuve et le droit de défense de l'inculpé sont gravement et irréparablement affectés », ni les juridictions d'instruction ni les juridictions de jugement ne peuvent prononcer l'extinction ou l'irrecevabilité de l'action publique.

Même dans l'hypothèse d'un dépassement du délai raisonnable ayant effectivement pour effet que « l'administration de la preuve et le droit de défense de l'inculpé sont gravement et irréparablement

¹ Cass., 8 avril 2008, P.07.1903.N.

² Cass., 8 novembre 2005, *Pas.*, 2005, p. 2187.

³ CEDH, 25 septembre 2007, *De Clerk c. Belgique*, §§ 84-85.

⁴ Cass., 27 octobre 2009, P.09.0901.N; Cass., 24 novembre 2009, P.09.0930.N et P.09.1080.N.

affectés », il n'existe pas de différence de traitement entre l'inculpé devant la juridiction d'instruction et le prévenu devant la juridiction de jugement : en effet, si l'administration de la preuve n'est plus possible, la juridiction de jugement doit acquitter le prévenu et, si les droits de la défense sont gravement et irréparablement affectés, elle doit constater l'irrecevabilité de l'action publique.

En conséquence, la Cour décide, dans son arrêt n° 16/2010, que l'article 21^{ter} du titre préliminaire du Code de procédure pénale ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle confirme cette jurisprudence dans les arrêts n^{os} 51 et 92/2010.

20. *Le taux d'intérêt en matière de restitution du cautionnement pénal* (arrêt n° 36/2010)

La loi du 4 mai 1936 portant confirmation de certains arrêtés royaux pris en exécution de la loi du 31 juillet 1934, prorogée et complétée par les lois du 7 décembre 1934, du 15 et du 30 mars 1935, confirme l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des Dépôts et Consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934. L'article 17 de cet arrêté royal prévoit que le taux d'intérêt est fixé par la loi budgétaire.

La Cour a été interrogée sur la compatibilité avec les articles 10, 11, 16 et 17 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de la loi précitée, « lue en combinaison avec les arrêtés ministériels fixant les taux d'intérêts applicables au cautionnement pénal », en ce que ces dispositions prévoiraient, quant à la restitution du cautionnement pénal, un taux d'intérêt qui serait inférieur au taux d'intérêt légal et à l'inflation.

En ce qui concerne la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, une différence de traitement existerait, selon le juge *a quo*, entre les justiciables qui obtiendraient la restitution d'une caution payée à la suite d'une inculpation en matière pénale et les

justiciables créanciers des sommes qui se voient allouer des intérêts de retard : alors que le taux d'intérêt applicable dans le premier cas serait celui fixé par la Caisse des dépôts et consignations, celui, plus élevé, applicable dans le second cas serait celui fixé par la loi en matière civile et commerciale.

Le mode de fixation du taux d'intérêt applicable aux cautionnements confiés à la Caisse des dépôts et consignations relève de la politique budgétaire de l'autorité publique; le législateur dispose en cette matière d'un large pouvoir d'appréciation et la Cour ne saurait censurer les mesures qui y ont trait que si elles reposent sur une appréciation manifestement déraisonnable.

Les cautionnements confiés à la Caisse des dépôts et consignations constituent des sûretés réelles qui, en ce qui concerne notamment les comptables, redevables d'impôts et adjudicataires, visent à garantir vis-à-vis de l'autorité publique les obligations que ces personnes ont vis-à-vis d'elle. En ce qui concerne les personnes mises en liberté sous caution, le cautionnement vise à s'assurer de leur présence aux stades ultérieurs de la procédure et à garantir l'exécution de la peine. Sans doute le cautionnement pénal est-il de nature civile et son attribution à l'Etat n'est-il pas à considérer comme une peine; il n'en reste pas moins que les justiciables auxquels il est restitué, parce qu'ils se sont acquittés de leurs obligations, se trouvent dans une situation essentiellement différente des créanciers pouvant bénéficier du taux d'intérêt légal en matière civile et commerciale. Il en va ainsi, d'une part, parce que le cautionnement pénal restitué aux premiers relève de l'action publique alors que les motivations des seconds sont d'ordre privé, relevant d'actes ou d'opérations à caractère civil ou commercial. Il en va ainsi, d'autre part, parce que les intérêts dus en matière civile et commerciale peuvent être considérés comme ayant une double fonction puisqu'ils permettent, tout à la fois, d'indemniser celui qui en bénéficie pour le préjudice qu'il a subi et de sanctionner celui qui en est débiteur pour le préjudice qu'il a causé. Or, si l'on peut admettre que les intérêts versés lors de la restitution d'un cautionnement pénal confié à la Caisse des dépôts et consignations - dont la qualité d'autorité publique lui permet par ailleurs de bénéficier de la garantie de l'Etat - permettent d'indemniser,

vis-à-vis de celui auquel il est restitué, l'immobilisation des valeurs ayant fait l'objet du cautionnement, l'autorité publique à qui celui-ci a été confié ne peut être tenue pour responsable d'un préjudice devant faire l'objet d'une indemnisation.

La Cour décide dès lors que, en imposant au ministre de fixer, en matière de restitution du cautionnement pénal, un taux d'intérêt différent de celui fixé par la loi en matière civile et commerciale - lequel évolue en fonction du loyer de l'argent et prend donc en compte l'inflation à laquelle se réfère la question préjudicielle -, le législateur n'a pas pris une mesure manifestement déraisonnable.

En ce qui concerne la violation éventuelle des articles 10, 11, 16 et 17 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le cautionnement vise, comme il a déjà été relevé, à s'assurer de la présence des personnes mises en liberté sous caution aux stades ultérieurs de la procédure et à garantir l'exécution de la peine. L'intérêt qui est versé lors de la restitution du cautionnement vise à compenser l'immobilisation des valeurs qui le constituaient et la circonstance que ce taux est fixé à un niveau peu élevé ne permet pas de considérer, pour les raisons précitées, qu'une telle mesure aurait pour objet d'étendre, même provisoirement, le patrimoine des autorités publiques auxquelles le cautionnement est confié. Cette mesure ne saurait donc être tenue pour une atteinte au droit de propriété protégé par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Quant à l'article 17 de la Constitution, il concerne la confiscation générale des biens et est donc étranger à une mesure qui a pour objet de fixer le taux d'intérêt versé lors de la restitution du cautionnement.

La Cour décide en conséquence que l'article 17 de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 « coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des Dépôts et Consignations et y apportant des modifications en vertu de la loi du 31 juillet 1934 », confirmé par la loi du 4 mai 1936, ne viole pas les articles 10, 11, 16 et 17 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

21. Les contrôles d'identité et la régularité de la preuve (arrêt n° 158/2010)

La loi du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoit, en son article 34, § 1er, que « les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction. Ils peuvent contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé ».

Deux questions préjudicielles ont été posées à la Cour au sujet du second alinéa de cet article 34, § 1er précité. Il était tout d'abord demandé à la Cour si la disposition en cause est compatible avec les articles 12 et 22 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle un contrôle d'identité qui ne satisfait pas aux conditions de cette disposition ne conduit pas nécessairement à la nullité de la preuve obtenue; d'autre part, la juridiction *a quo* souhaitait savoir si la disposition en cause, dans l'interprétation précitée, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec ses articles 12 et 22 et avec les articles 6.1 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'une différence de traitement est créée entre les justiciables qui sont poursuivis pour une infraction, selon que la disposition législative qui vise à garantir des droits fondamentaux prescrit à peine de nullité ou non le respect des règles qu'elle contient : alors que la méconnaissance de la disposition en cause ne conduit pas nécessairement à la nullité de la preuve obtenue, la méconnaissance de certaines dispositions du Code d'instruction criminelle et de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire conduit, elle, à la nullité de la preuve ainsi obtenue.

Les questions préjudicielles ci-dessus ne peuvent être dissociées de la jurisprudence de la Cour de cassation développée depuis un arrêt du 14 octobre 2003, dont il découle que la circonstance qu'un élément de preuve a été obtenu illicitement - même lorsqu'il s'agit d'un élément de preuve obtenu en méconnaissance de droits

fondamentaux garantis par les traités ou la Constitution - a pour seule conséquence que le juge ne peut prendre, ni directement ni indirectement, cet élément en considération lorsqu'il forme sa conviction, soit lorsque le respect de certaines conditions de forme est prescrit à peine de nullité, soit lorsque l'irrégularité commise a entaché la crédibilité de la preuve, soit lorsque l'usage de la preuve est contraire au droit à un procès équitable. Dans le cadre de ce dernier critère, le juge doit tenir compte, selon la Cour de cassation, des éléments de la cause prise dans son ensemble; à cet égard, il peut, entre autres, prendre en considération le fait que l'autorité chargée de l'information, de l'instruction et de la poursuite a commis intentionnellement ou non l'acte irrégulier ou a méconnu gravement ou non les intérêts du prévenu, le fait que l'irrégularité commise est sans commune mesure avec la gravité de l'infraction, le fait que la preuve obtenue illicitement ne concerne qu'un élément matériel de l'existence de l'infraction, le fait que cette irrégularité est sans incidence sur le droit ou la liberté protégés par la norme transgressée et le caractère purement formel de l'irrégularité.

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé à plusieurs reprises que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne régit pas l'admissibilité d'une preuve en tant que telle et que cette matière relève au premier chef du droit interne. Il ressort néanmoins de la jurisprudence de cette même juridiction que l'utilisation d'une preuve irrégulièrement obtenue peut, dans certaines circonstances, donner lieu à une violation du droit à un procès équitable, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour juger d'une éventuelle violation de ce droit, il y a lieu d'examiner la procédure dans son ensemble, en ce compris la manière dont la preuve a été obtenue, ce qui suppose également un examen de l'illégalité invoquée de l'acquisition de la preuve et, s'il s'agit d'une violation d'un autre droit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme, également un examen de la nature de cette violation; il faut particulièrement prêter attention à l'authenticité et à la qualité de la preuve et à son importance dans l'affaire en question ainsi qu'à la question de savoir si les droits de la défense ont été respectés, en ce sens que l'intéressé doit avoir eu la possibilité de contester l'authenticité et la qualité de la preuve. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé, d'une part, que les articles 6 et 8 de la

Convention européenne ne comportent pas de règles concernant l'admissibilité d'une preuve dans une affaire et, d'autre part, que l'utilisation d'une preuve obtenue en méconnaissance de l'article 8 de cette Convention ne conduit pas nécessairement à une violation du droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne. Il s'ensuit que la circonstance qu'une preuve obtenue en méconnaissance d'une disposition légale visant à garantir le droit au respect de la vie privée n'est pas automatiquement nulle, ne viole pas en soi le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 22 de la Constitution, qui garantit également le droit au respect de la vie privée, ne comporte pas plus que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, une règle explicite relative à l'admissibilité de la preuve obtenue en méconnaissance du droit garanti dans celle-ci. Une telle règle ne se déduit pas davantage implicitement de cette disposition : en effet, il ressort des travaux préparatoires de l'article 22 précité que le Constituant a cherché la plus grande concordance possible « avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), afin d'éviter toute contestation sur le contenu respectif de l'article de la Constitution et de l'article 8 de la [Convention] ». Sans qu'il soit nécessaire en l'espèce d'examiner si le non-respect, par les services de police, des conditions que la disposition en cause lie à un contrôle d'identité, pourrait être considéré comme incompatible avec le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution, il suffit de constater que cet article n'exige pas en soi qu'une preuve obtenue en méconnaissance du droit qu'il garantit doive être considérée comme nulle en toutes circonstances.

La même conclusion s'impose en ce qui concerne l'article 12 de la Constitution. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si un contrôle d'identité illégal pourrait, dans certaines circonstances, être considéré comme une ingérence injustifiée dans le droit à la liberté individuelle, garanti par l'alinéa 1er de l'article 12 précité, il suffit de constater que cette disposition n'exige pas que la preuve qui aurait été obtenue en méconnaissance du droit qu'elle garantit soit nulle automatiquement, et donc en toute circonstance. En effet, un droit à

la nullité automatique de la preuve qui aurait été obtenue illicitement ne saurait être déduit de la règle contenue dans le deuxième alinéa de cette disposition, en vertu de laquelle nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Le fait qu'il appartienne au juge d'apprécier si, compte tenu de l'ensemble des circonstances propres à la cause, l'utilisation d'une preuve illicitement obtenue affecte le droit à un procès équitable ou la fiabilité de la preuve, ne conduit pas à une situation incompatible avec l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, bien que les articles du Code d'instruction criminelle et de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire énumérés par la juridiction *a quo* aient en commun de prévoir des règles dont le respect est prescrit à peine de nullité, le contenu de ces règles diffère en ce que celles-ci concernent des aspects partiels, très spécifiques, de l'ensemble des règles procédurales relatives à l'information, à l'instruction, à la poursuite et au jugement. En outre, ces règles diffèrent entre elles en ce que les autorités auxquelles elles s'adressent ne sont pas toujours les mêmes (ministère public, juge d'instruction, juge du fond, etc.). La disposition en cause concerne également un aspect spécifique de l'ensemble des règles procédurales qui peuvent avoir une influence sur un procès pénal, à savoir les règles à respecter lors d'un contrôle d'identité, et elle comporte des prescriptions qui visent spécifiquement les services de police.

La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi; il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

L'examen de la première question préjudicielle a fait apparaître que le simple fait que le non-respect de la disposition en cause ne conduise pas automatiquement à la nullité de la preuve ainsi obtenue ne peut être considéré en soi comme une limitation disproportionnée des droits des personnes faisant l'objet d'un

contrôle d'identité illégal. Ni les articles 12 et 22 de la Constitution, ni les articles 6.1 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exigent la « nullité automatique » d'éléments de preuve obtenus illicitement. Au demeurant, la disposition en cause n'empêche pas le juge de ne pas prendre en compte la preuve obtenue - en méconnaissance de cette disposition - si l'illicéité commise devait affecter la fiabilité de la preuve ou si l'utilisation de la preuve devait conduire à une violation du droit de l'intéressé à un procès équitable, garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En conséquence, la Cour décide que l'article 34, § 1er, alinéa 2, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, dans l'interprétation selon laquelle le contrôle de l'identité d'une personne sans qu'il soit satisfait aux conditions de cette disposition ne conduit pas nécessairement à la nullité de la preuve ainsi obtenue, ne viole ni les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec ses articles 12 et 22 ainsi qu'avec les articles 6.1 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ni les articles 12 et 22 de la Constitution.

VIII. DROIT FISCAL

22. *Le principe de légalité en matière fiscale et la délégation au Roi* (arrêt n° 142/2010)

Une cotisation forfaitaire unique de 7 000 francs à charge des sociétés a été instaurée, à l'origine, par l'article 78 de la loi du 26 juin 1992 portant des dispositions sociales et diverses, au profit du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants; par un arrêt n° 77/93, la Cour a rejeté le recours en annulation formé contre cette disposition.

L'article 91 de la loi du 30 décembre 1992 « portant des dispositions sociales et diverses » a remplacé cette cotisation unique par une cotisation annuelle; cette disposition a elle-même été remplacée par l'article 279 de la loi-programme du 22 décembre 2003 et prévoit désormais que « les sociétés sont tenues de verser une cotisation annuelle forfaitaire. Le Roi fixe, pour que ce soit d'application à partir de 2004, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les cotisations dues par les sociétés, sans que celles-ci ne puissent toutefois dépasser 868 EUR. Pour ce faire, il peut opérer une distinction sur la base de critères qui tiennent notamment compte de la taille de la société ».

C'est dans cette rédaction que l'article 91 a été soumis au contrôle de la Cour, à l'occasion de questions préjudicielles portant sur la compatibilité dudit article avec les articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution.

Les articles 170, 172 et 173 de la Constitution contiennent le principe de légalité en matière d'impôts et de rétributions; ils ne sont pas applicables aux cotisations à la sécurité sociale. Bien que les impôts et les cotisations de sécurité sociale puissent avoir des caractéristiques communes, du fait de leur caractère obligatoire, ils diffèrent toutefois fondamentalement : les impôts servent à couvrir les dépenses générales d'intérêt public, tandis que les cotisations de

sécurité sociale sont exclusivement affectées au financement de régimes d'allocations de remplacement ou de complément des revenus du travail.

La cotisation en cause est un impôt au sens des articles 170 et 172 de la Constitution : elle est un prélèvement imposé d'autorité par l'Etat et ne constitue pas la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Ce constat n'est pas remis en cause par le fait que le produit de cette cotisation est destiné au financement du régime de la sécurité sociale des travailleurs indépendants, ni par le fait que le principe de l'annualité n'est pas applicable à cette cotisation. Le principe de l'annualité des impôts implique seulement que le pouvoir exécutif ne peut procéder à la perception des impositions réglées par ou en vertu d'une loi qu'après y avoir été habilité par le pouvoir législatif, dans une loi budgétaire ou une loi de finance. En raison de l'annualité du budget des voies et moyens, cette habilitation ne vaut que pour un an et doit être renouvelée chaque année. L'article 171 de la Constitution n'empêche toutefois nullement que les lois fiscales soient instaurées pour une durée supérieure à un an, voire même pour une durée illimitée. Le paiement de la cotisation en cause ne fait pas naître de droits complémentaires sur le plan de la sécurité sociale, de sorte qu'un lien direct avec la sécurité sociale des personnes redevables fait défaut. Il s'ensuit que la cotisation en cause ne peut être considérée comme une cotisation à la sécurité sociale.

Une première question préjudicielle concernait la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 170 et 172 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles habilitent le Roi à fixer le montant de la cotisation due par les sociétés.

Il se déduit des articles 170, § 1er, et 172, alinéa 2, de la Constitution que la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi et que toute délégation qui porte sur la détermination de l'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle. Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption; une délégation

conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur. Le montant à payer par le contribuable constitue un élément essentiel d'un impôt : le principe de la légalité en matière fiscale exige par conséquent que la loi fiscale contienne des critères précis, non équivoques et clairs, au moyen desquels il peut être déterminé quel montant est dû par le contribuable.

En vertu des dispositions en cause, les sociétés sont redevables d'une cotisation forfaitaire annuelle qui doit être considérée comme un impôt et le Roi est habilité à fixer cette cotisation, étant entendu qu'elle ne peut être supérieure à 868 euros. Ces dispositions reviennent à habiliter le Roi à fixer *in concreto* un élément essentiel de l'impôt, à savoir le taux d'imposition. Toutefois, le législateur a inscrit dans la loi non seulement le principe de l'imposition forfaitaire, mais également le montant maximum de cet impôt; le législateur a uniquement entendu laisser au Roi le soin de fixer le tarif, sur la base de critères qui tiennent compte de la taille de la société. Cependant, il se déduit du mot « notamment » figurant à l'article 91, alinéa 2, deuxième phrase, en cause, que le Roi pourrait prendre en considération d'autres critères que la taille de la société. En conséquence, l'article 91 en cause n'est pas compatible avec le principe de légalité inscrit à l'article 170, § 1er, de la Constitution, mais uniquement en ce qu'elle contient le mot « notamment ».

La seconde question préjudicielle examinée par la Cour l'interrogeait au sujet de la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, en ce qu'elles prévoient une cotisation qui doit avoir un caractère forfaitaire et en ce qu'elles permettent au Roi d'établir une distinction sur la base de critères qui tiennent compte de la taille de la société, ce qui implique que les sociétés qui se différencient d'une autre manière que par leur taille sont néanmoins traitées de manière identique.

Dans son arrêt n° 77/93, la Cour a jugé, en ce qui concerne la compatibilité de l'article 78 de la loi du 26 juin 1992 avec le principe d'égalité et de non-discrimination, qu'il appartient au législateur, en présence d'un important déficit du « statut social » des

indépendants, d'apprécier dans quelle mesure il est opportun, plutôt que d'augmenter les cotisations sociales des indépendants ou de modifier le statut fiscal des sociétés, d'imposer à celles-ci l'obligation de contribuer au financement du régime de sécurité sociale des indépendants lorsque l'équilibre financier de celui-ci est menacé par la transformation d'activités professionnelles indépendantes en activités sociétaires ou réputées telles. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 30 décembre 1992 que ces tendances se confirment, de sorte que pour assurer l'équilibre financier durable du régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants, la cotisation forfaitaire s'est vu conférer un caractère permanent et est désormais due annuellement. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 279 de la loi-programme du 22 décembre 2003 que, par suite des dispositions en cause, le Roi peut désormais fixer des cotisations différentes, destinées au régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants, en fonction de la taille de la société; Il peut ainsi fixer des critères qui opèrent une distinction entre divers types de sociétés, la taille des sociétés étant prise en compte. Ces cotisations étant modulées, les sociétés plus petites paieront des cotisations moindres.

Dans l'arrêt n° 77/93 précité, la Cour a souligné que la notion de forfait se situe à l'opposé de celle de proportion, mais qu'il peut être admis que des considérations d'efficacité et de coût empêchent le législateur de tenir compte de l'extrême diversité de situation des sociétés. Comme les dispositions au sujet desquelles la Cour a statué dans l'arrêt précité, les dispositions actuellement en cause prévoient une cotisation forfaitaire, étant entendu, toutefois, que le législateur a maintenant lui-même indiqué un critère de distinction – la taille de la société – sur la base duquel le Roi peut moduler la cotisation due, sans qu'elle puisse excéder 868 euros. Compte tenu de ce qu'un forfait vise, par hypothèse, des situations qui se prêtent mal à un règlement par la voie de dispositions générales constituant l'objet d'une loi et que les dispositions en cause prévoient un critère de distinction et un montant maximum qui ne peuvent être réputés déraisonnables, le législateur pouvait, dans une matière où domine la diversité des situations, attribuer au Roi, sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination, le pouvoir de fixer, dans les limites précitées, les cotisations dues *in concreto* par les sociétés. N'y change rien, le fait que les sociétés qui se différencient entre elles

d'une autre manière que par leur taille, soient traitées de manière identique. En effet, dès lors que le critère de la taille de la société n'est pas déraisonnable pour faire fixer sur cette base par le Roi le montant de la cotisation, il ne saurait être reproché au législateur de ne pas avoir prévu aussi d'autres critères. Pour le surplus, il appartient au juge compétent de vérifier si le Roi a mis en œuvre l'habilitation susdite dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination.

La Cour décide dès lors, en réponse à la seconde question, que l'article 91 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses, tel qu'il a été modifié par l'article 279 de la loi-programme du 22 décembre 2003, ne viole pas les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

23. La contribution de répartition à charge des exploitants nucléaires
(arrêt n° 32/2010)

L'article 65 de la loi-programme du 22 décembre 2008 ajoute des paragraphes 8 à 10 à l'article 14 de la loi du 11 avril 2003 « sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales » - tel que cet article 14 a été modifié par les articles 145 et 154 de la loi du 25 avril 2007 « portant des dispositions diverses (IV) ». En substance, est établie au profit de l'Etat une « contribution de répartition à charge des exploitants nucléaires », fixée à 250 millions d'euros pour l'année 2008; cette contribution a « pour but de financer la politique énergétique du pays et les mesures adoptées par le Gouvernement et destinées à couvrir les dépenses rendues nécessaires pour intervenir en faveur des investissements sur le marché de la production d'électricité, à couvrir des dépenses et investissements en matière d'énergie nucléaire, à renforcer la sécurité d'approvisionnement, à lutter contre la hausse des prix énergétiques et enfin à améliorer la concurrence sur le marché énergétique dans l'intérêt des consommateurs et de l'industrie ». L'article 64 de la même loi-programme ajoute, pour sa part, deux alinéas à l'article 13, alinéa 1er, de la loi précitée du 11 avril 2003. Ces

articles 64 et 65 sont entrés en vigueur le jour de leur publication au *Moniteur belge*, soit le 29 décembre 2008.

Parmi les moyens invoqués à l'appui des recours en annulation introduits contre ces articles 64 et 65, certains alléguaient une éventuelle *discrimination dans la détermination des contribuables*.

La critique portait sur une différence de traitement entre, d'une part, les exploitants nucléaires et les autres sociétés qui ont une quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires et, d'autre part, les producteurs d'électricité non nucléaire et les « autres acteurs du marché belge de l'électricité », tels que les importateurs, les transporteurs, les distributeurs et les fournisseurs d'électricité ainsi que les autres intermédiaires du marché belge de l'électricité; d'autres critiques dénonçaient une différence de traitement entre, d'une part, les redevables de la contribution de répartition et, d'autre part, tous les « autres acteurs du marché belge de l'électricité ».

La Cour examine la pertinence de ces comparaisons en considération de la portée et de l'objectif des dispositions attaquées; à cette fin, elle cite la justification donnée à la mesure en cause par les travaux préparatoires.

Lorsque, dans une telle matière, le législateur fait le choix d'imposer cette contribution à certaines catégories de personnes, sa démarche s'inscrit dans l'ensemble de sa politique en matière économique, fiscale et énergétique; la Cour ne pourrait censurer les différences de traitement qui découlent des choix qu'il a faits que si ceux-ci étaient manifestement dépourvus de justification raisonnable. Des éléments qu'elle a précédemment relevés, la Cour déduit que le législateur a pu considérer que les exploitants nucléaires et les autres sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires se trouvent dans une situation différente de celle des personnes auxquelles les parties requérantes se comparent.

La Cour était également saisie de critiques portant sur le traitement identique que, d'une part, l'article 14, § 8, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 2003 réserve à l'une des requérantes et aux deux autres

personnes auxquelles s'applique effectivement cette disposition et que, d'autre part, l'article 14, § 8, alinéa 4, de la même loi réserve aux « petites entreprises d'électricité nucléaire » qui sont redevables de la contribution de répartition et à l'« opérateur nucléaire dominant ». La Cour répond que l'exploitant nucléaire et les deux autres sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires ne se trouvent pas dans des situations qui, au regard des dispositions attaquées, sont essentiellement différentes : en effet, ces trois contribuables ont en commun de disposer d'une part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires.

D'autres critiques portaient encore sur la compatibilité avec les articles 10, 11 et 172, alinéa 1er, de la Constitution, de l'article 65 de la loi-programme du 22 décembre 2008, en ce que l'article 14, § 8, alinéa 1er, que ledit article 65 insère dans la loi du 11 avril 2003, introduit une différence de traitement entre, d'une part, les personnes visées par cette disposition et, d'autre part, tous les autres contribuables soumis à l'impôt des sociétés - seules les premières étant tenues au paiement de la contribution de répartition instaurée par cette disposition.

La disposition attaquée établit une contribution de répartition qui est mise à charge des exploitants nucléaires et de toute autre société détenant une part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires (article 14, § 8, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 2003, lu en combinaison avec l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la même loi). Cette contribution a pour but, comme il a été relevé, de « financer la politique énergétique du pays » ainsi que les mesures gouvernementales destinées à couvrir les « dépenses rendues nécessaires pour intervenir en faveur des investissements sur le marché de la production d'électricité », à « couvrir des dépenses et investissements en matière d'énergie nucléaire », à « renforcer la sécurité d'approvisionnement », à « lutter contre la hausse des prix énergétiques » et, enfin, à « améliorer la concurrence sur le marché énergétique dans l'intérêt des consommateurs et de l'industrie » (article 14, § 8, alinéa 2, de la loi du 11 avril 2003). Tous les contribuables soumis à l'impôt des sociétés ne se trouvent pas dans une situation comparable au regard d'une telle mesure.

Plusieurs parties requérantes alléguaient également la violation du *principe de la légalité de l'impôt*. La Cour était ainsi invitée à statuer sur la compatibilité, avec l'article 170, § 1er, de la Constitution, ainsi qu'avec l'article 16 de celle-ci - lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme -, de l'article 65 de la loi-programme du 22 décembre 2008, en ce que les termes « production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires », utilisés par l'article 14, § 8, alinéa 4, de la loi du 11 avril 2003, manqueraient de précision et de clarté, ce qui serait contraire au principe de la légalité de l'impôt.

Ce principe, exprimé par l'article 170, § 1er, de la Constitution, exige que les éléments essentiels de l'impôt établis par la loi soient définis en des termes suffisamment clairs et précis pour permettre au contribuable de déterminer le montant de l'impôt dû. L'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dispose que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

Les alinéas 3 et 4 de l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2003, tel qu'il a été introduit par l'article 65 de la loi-programme du 22 décembre 2008, contiennent les règles qui doivent permettre au contribuable concerné de déterminer le montant de sa « contribution individuelle ». Le texte de l'article 14, § 8, alinéa 4, indique, de manière claire et précise, que le montant de l'impôt dû est fonction de l'importance de la « production d'électricité industrielle » par le contribuable, et non de sa capacité de production. Les termes « production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires » sont aussi utilisés pour définir les contribuables concernés par la contribution de répartition (article 14, § 8, alinéa 1er, lu en combinaison avec l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 2003). Or, ces derniers sont, selon les travaux préparatoires, des sociétés qui retirent des profits de la production d'électricité, ce qui suppose une production effective d'électricité. L'article 14, § 8, alinéa 4, de la même loi précise aussi que la quote-part dans la production industrielle d'électricité est calculée de la même manière que la quote-part dans les frais de

fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires, qui est calculée par la société de provisionnement nucléaire en application de l'article 9, alinéa 1er, deuxième phrase, de la loi du 11 avril 2003; il ressort d'une facture du 21 décembre 2007 adressée par cette société à la requérante dans l'affaire n° 4738 que cette dernière quote-part est fonction de la production effective d'électricité, et non de la capacité de production de cette requérante. Il découle de ce qui précède que la disposition attaquée satisfait au principe de légalité inscrit aux dispositions constitutionnelles visées ci-dessus.

La Cour était également invitée à statuer sur la compatibilité, avec l'article 170, § 1er, de la Constitution, de l'article 64 de la loi-programme du 22 décembre 2008 et des quatre derniers alinéas de l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2003, inséré par l'article 65 de la même loi-programme, en ce que ces dispositions délégueraient le recouvrement de l'impôt à une personne privée.

L'article 170, § 1er, de la Constitution réserve aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la décision d'établir une imposition et la fixation des éléments essentiels de celle-ci; il n'interdit pas au législateur d'habiliter une personne de droit privé - qui est par ailleurs déjà chargée de missions de service public par la loi du 11 avril 2003 - à recouvrer, au profit du Trésor public, un impôt tel que celui qui fait l'objet des dispositions attaquées.

Deux recours critiquaient une violation du « *principe de la non-rétroactivité de la loi fiscale* ». La Cour était en effet invitée à statuer sur la compatibilité, avec les articles 10, 11 et 172, alinéa 1er, de la Constitution, de l'article 65 de la loi-programme du 22 décembre 2008, en ce que la référence à « la dernière année civile écoulée » que contient l'article 14, § 8, alinéa 4, que ledit article 65 introduit dans la loi du 11 avril 2003, conférerait un effet rétroactif à l'instauration de la contribution de répartition.

Une règle de droit fiscal ne peut être qualifiée de rétroactive que si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment où elle est entrée en vigueur.

Il ressort de l'article 14, § 8, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 2003 que la contribution de répartition est due par les personnes qui

détiennent une part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires. Comme il a été relevé, cette disposition est entrée en vigueur le 29 décembre 2008, de sorte que ladite contribution n'est due que par les personnes qui, à cette date, détenaient une part de cette production industrielle d'électricité. La référence à la « dernière année civile écoulée » que contient la disposition attaquée ne concerne que le calcul du montant dû par chaque contribuable; elle n'a pas pour objet de définir la matière imposable ou la base imposable. La circonstance que cette période soit antérieure au moment de l'instauration de la contribution de répartition ne suffit donc pas à faire de cette dernière une mesure fiscale rétroactive.

Enfin, plusieurs critiques portaient sur une éventuelle violation *du droit de propriété*. La Cour était ainsi invitée à statuer sur la compatibilité, avec l'article 16 de la Constitution - lu isolément ou en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme -, de l'article 65 de la loi-programme du 22 décembre 2008, en ce que le montant de la contribution globale de répartition et le montant des contributions individuelles, déterminés par l'article 14, § 8, alinéas 3 et 4, de la loi du 11 avril 2003, seraient fixés de manière arbitraire et porteraient une atteinte déraisonnable à la situation patrimoniale individuelle de chacun des contribuables.

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans l'article 16, de sorte que la Cour tient compte de l'article 1er précité lors de son contrôle des dispositions attaquées.

Un impôt constitue, en principe, une ingérence dans le droit au respect des biens; cette ingérence n'est compatible avec ce droit que si elle est raisonnablement proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire si elle ne rompt pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection de ce droit. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, si le législateur fiscal dispose d'une large marge d'appréciation, un impôt viole dès lors le

droit au respect des biens s'il fait peser sur le contribuable une charge excessive ou porte fondamentalement atteinte à sa situation financière.

La contribution de répartition constitue une ingérence dans le droit au respect des biens des exploitants nucléaires et des autres sociétés qui détiennent une part de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires. Selon les travaux préparatoires, cet impôt a pour but de financer la politique énergétique de l'Etat. Le législateur a pu juger « dérisoire » le montant de la contribution de répartition en regard des « profits considérables engendrés par la production d'électricité nucléaire », en raison de l'amortissement accéléré des centrales nucléaires et dont n'a pu bénéficier le consommateur final; compte tenu de ces profits et de la « responsabilité des exploitants nucléaires et des sociétés ayant une quote- part dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires dans la dégradation du parc des unités de production d'énergie électrique », il a pu considérer que la charge n'est pas « exorbitante ». Le montant des contributions individuelles n'est pas fixé de manière arbitraire, puisqu'il est fonction de la part de chaque contribuable dans la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires. La Cour décide dès lors que les dispositions attaquées ne font pas peser sur les redevables de la contribution de répartition une charge excessive et ne portent pas fondamentalement atteinte à leur situation financière, de sorte que le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles du droit au respect des biens n'est pas rompu.

En conclusion, la Cour rejette les recours introduits contre les articles 64 et 65 de la loi-programme du 22 décembre 2008.

IX. DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

24. Délivrance et ratification par le législateur décrétaal wallon de permis d'urbanisme et d'environnement (arrêt n° 30/2010)

arrêt n° 30/2010

Les articles 1er à 4 du décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général instaurent une procédure *sui generis*, au terme de laquelle le législateur décrétaal se réserve le pouvoir de délivrer les permis d'urbanisme, les permis d'environnement et les permis uniques relatifs à certaines catégories d'actes et de travaux limitativement énumérés à l'article 1er du décret, pour lesquels il estime que des « motifs impérieux d'intérêt général sont avérés »; les articles 5 à 17 du même décret ont pour objet de ratifier des permis déjà octroyés, pour lesquels des « motifs impérieux d'intérêt général sont avérés ».

La Cour a été saisie de plusieurs recours en annulation et questions préjudicielles portant sur la compatibilité de ce décret avec, notamment, les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lus ou non en combinaison avec plusieurs dispositions de droit international et du droit de l'Union européenne.

Dans chacune des affaires, il était notamment demandé à la Cour de se prononcer sur le reproche, fait au décret attaqué, de soustraire de manière injustifiée au contrôle du Conseil d'Etat les autorisations urbanistiques et environnementales relatives à une série de projets indéterminés et indéterminables *a priori* (articles 1er à 4 dudit décret) ainsi qu'à plusieurs projets particuliers (articles 5 à 9 et 14 à 17 du même décret) pour les soumettre au contrôle de la Cour, alors que cette dernière n'offrirait pas de possibilités de recours aussi étendues que celles qui sont ouvertes aux tiers intéressés devant le Conseil d'Etat : ce faisant, le législateur décrétaal aurait méconnu les articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 9, paragraphe 2, 9, paragraphe 3, et 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus ainsi qu'avec l'article 10bis de la directive 85/337/CEE. Dans certaines des affaires, était également en cause le fait que le décret attaqué soustrairait de manière injustifiée les autorisations urbanistiques et environnementales

relatives à plusieurs projets particuliers à l'obligation de motivation, et ce en violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus ainsi qu'avec l'article 9, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE précitée. Enfin, dans une affaire, les parties requérantes reprochaient aussi au législateur décrétaal de ne pas avoir fait précéder l'adoption des permis ratifiés par les articles 16 et 17 du décret attaqué d'une évaluation appropriée de ses incidences sur deux zones spéciales de conservation (la forêt de Soignes et les vallées de l'Argentine et de la Lasne) à proximité immédiate du site d'implantation visé dans les permis ratifiés et de ne pas avoir intégré ce dernier parmi les sites « Natura 2000 » : ce faisant, le législateur décrétaal aurait méconnu les articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 4 et 6 de la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 « concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ».

*En ce qui concerne la procédure visée aux articles 1er à 4 du décret attaqué, le législateur décrétaal, en adoptant ces dispositions, s'est réservé le pouvoir de délivrer les autorisations urbanistiques et environnementales relatives aux catégories d'actes et de travaux énumérées à l'article 1er du décret attaqué, au terme d'une procédure *sui generis*. Au cours de la phase administrative d'élaboration du permis, précédant la saisine du Parlement wallon, les exigences liées à la consultation du public doivent être respectées conformément aux règles de droit commun élaborées par le législateur décrétaal et découlant de la directive 85/337/CEE précitée; en outre, le permis est adopté conformément aux règles générales relatives à l'octroi des permis d'urbanisme, d'environnement ou des permis uniques, sous réserve de l'article 2 du décret attaqué. Après avoir été accordé par l'autorité administrative compétente, le permis est transmis au Parlement par le Gouvernement dans un délai de quarante-cinq jours à compter de son octroi ou de sa réception; le Parlement wallon dispose, en principe, de soixante jours pour adopter le permis qui lui est présenté; à défaut, le permis sera réputé non octroyé.*

Si le permis adopté par le Parlement est « sanctionné et promulgué par le Gouvernement », l'intervention législative a pour effet de conférer valeur législative à l'autorisation délivrée, de telle sorte qu'elle acquiert une valeur hiérarchique équivalente aux dispositions

législatives auxquelles le permis en cause était censé se conformer; il s'ensuit également que le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'exercer son contrôle à l'égard de telles autorisations, et que seule la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension à leur rencontre.

En ce qui concerne les articles 5 à 9 et 14 à 17 du décret attaqué, les ratifications contenues dans ces dispositions confèrent, avec effet rétroactif, une valeur législative aux permis ratifiés; ces dispositions ont dès lors pour effet de dessaisir le Conseil d'Etat des recours en annulation introduits à l'encontre de ces permis. L'adoption des articles 5 à 9 et 14 à 17 du décret attaqué n'a donné aux parlementaires qu'un rôle limité : leur vote ne pouvait remettre en cause l'existence des permis litigieux, indépendante de la ratification opérée; il ressort des travaux préparatoires qu'il était, du reste, interdit aux parlementaires de procéder à une nouvelle instruction de la demande de permis, ou de modifier celui-ci : il leur était uniquement demandé de se prononcer sur l'existence d'un « intérêt régional » ou d'un « intérêt majeur » pour la Région wallonne.

En ce qui concerne *le contrôle juridictionnel des permis ratifiés*, la Cour expose qu'elle est compétente, en vertu des articles 142 de la Constitution et 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, pour contrôler la conformité des actes à valeur législative avec les règles répartitrices de compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions ainsi que leur compatibilité avec les articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et les articles 170, 172 et 191 de la Constitution. Il s'ensuit que la Cour est notamment compétente pour vérifier si le législateur décrétaal a méconnu les garanties contenues tant aux articles 10 et 11 de la Constitution, relatifs au principe d'égalité et de non-discrimination, qu'à son article 23, alinéa 3, 4°, qui reconnaît le droit à un environnement sain. La Cour est également compétente pour vérifier, lorsqu'elle contrôle des normes ayant force de loi au regard des normes de référence précitées, si les dispositions soumises à son contrôle sont compatibles avec les normes de droit international et les normes du droit européen qui lient la Belgique et dont la violation est invoquée en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées, comme en l'espèce la Convention d'Aarhus et diverses directives environnementales européennes.

Par ailleurs, les personnes qui peuvent se prévaloir d'un intérêt personnel et direct, au sens de l'article 17 du Code judiciaire, ont également la possibilité de contester l'exécution des actes et travaux visés par le décret attaqué devant les cours et tribunaux, le cas échéant, sous le bénéfice de l'urgence, et d'obtenir, de la sorte, un contrôle au regard des dispositions ayant effet direct du droit international et du droit de l'Union européenne, notamment de la procédure préalable à la ratification décrétable ainsi que, le cas échéant, le bénéfice de mesures provisoires et d'astreintes. En revanche, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, les organisations de défense de l'environnement ne justifient pas, sauf disposition légale contraire, d'un intérêt personnel et direct, au sens de l'article 17 du Code judiciaire, lorsqu'elles poursuivent la défense de l'intérêt collectif de protection de l'environnement.

Toutefois, la loi du 12 janvier 1993 « concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement » reconnaît à certaines de ces organisations le droit d'intenter une action en cessation devant le président du tribunal de première instance. Si une violation manifeste ou une menace grave de violation est établie, le président du tribunal de première instance pourra « ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement » (article 1er de la loi du 12 janvier 1993).

Comme il a été exposé ci-dessus, la Cour est interrogée sur *le respect de normes de droit international et du droit de l'Union européenne*, et plus précisément sur la compatibilité du décret attaqué avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus notamment en combinaison avec l'article 9, paragraphe 2, 9, paragraphe 3, et 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus et avec l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE.

L'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus dispose que les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ne peuvent être assimilés à des « autorités publiques » au sens de la Convention; en outre, le onzième alinéa du préambule de cette Convention se limite à « invit[er] les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux »; enfin, le Guide d'application de la même

Convention précise expressément que « les activités législatives sont exclues du champ d'application de la Convention ».

En vertu de son article 1er, paragraphe 5, la directive 85/337/CEE exclut, elle aussi, de son champ d'application les « projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique ». Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, l'acte législatif national spécifique se définit comme une « norme adoptée par un Parlement après débats parlementaires publics, lorsque la procédure législative a permis d'atteindre les objectifs poursuivis par la directive, y compris l'objectif de la mise à disposition des informations, et que les informations dont ce Parlement disposait, au moment d'adopter le projet en détail, étaient équivalentes à celles qui auraient dû être soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation de projet » : il en résulte que, pour pouvoir être exclu du champ d'application de la directive précitée, l'acte législatif visé à son article 1er, paragraphe 5, doit permettre d'atteindre les objectifs de la directive en ce qui concerne la mise à disposition d'informations. L'insertion, par la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003, d'un article 10*bis* dans la directive concernée pourrait indiquer que cet acte législatif doit aussi pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel : en effet, depuis l'entrée en vigueur de son article 10*bis*, l'un des objectifs de la directive 85/337/CEE est, selon la C.J.U.E., « d'assurer la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus » et « de permettre facilement le contrôle juridictionnel des opérations qui en relèvent ». Il est également requis que l'acte législatif en cause adopte « le projet en détail, à savoir de manière suffisamment précise et définitive, de sorte qu'il comporte, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement ».

Il convient de savoir si, en vertu de l'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus, une autorisation urbanistique ou environnementale, octroyée conformément à la procédure visée aux articles 1er à 4 du décret attaqué, échappe au champ d'application de la Convention d'Aarhus. En outre, il convient de s'interroger sur les conditions d'application de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE et, plus particulièrement, sur le point de savoir si cet article exige qu'un recours juridictionnel soit ouvert contre l'acte législatif national spécifique et sur ce qu'il convient d'entendre

par un tel recours. Les mêmes questions se posent à l'égard des permis déjà ratifiés par les articles 5 à 9 et 14 à 17 du décret attaqué.

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des directives et des dispositions des accords internationaux conclus par l'Union européenne (article 267, premier alinéa, sous b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne); lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est, selon la C.J.U.E., tenue de la saisir (article 267, troisième alinéa, du même Traité), à moins qu'elle ne constate « que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour [de justice] ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable ». En outre, des différences d'interprétation entre les instances judiciaires concernant une convention internationale qui, comme la Convention d'Aarhus, fait partie, tout à la fois, de l'ordre juridique de l'Union européenne, pour ses dispositions qui relèvent de la compétence de l'Union, et de l'ordre juridique interne, compromettraient l'unité de l'ordre juridique de l'Union européenne et porteraient atteinte au principe général de la sécurité juridique.

Avant de poursuivre l'examen du premier des griefs exposés plus haut, la Cour décide dès lors, en application de l'article 267, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

1. Les articles 2, point 2, et 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » doivent-ils être interprétés conformément aux précisions apportées par le Guide d'application de cette Convention ?

2. a) L'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite

Convention des actes législatifs tels que les autorisations urbanistiques ou environnementales accordées conformément à la procédure instaurée aux articles 1er à 4 du décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 « relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général » ?

b) L'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite Convention des actes législatifs tels que les ratifications d'autorisations urbanistiques ou environnementales contenues aux articles 5 à 9 et 14 à 17 du même décret ?

c) L'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite directive des actes législatifs tels que les autorisations urbanistiques ou environnementales accordées conformément à la procédure instaurée aux articles 1er à 4 du même décret ?

d) L'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite directive des actes législatifs tels que les ratifications d'autorisations urbanistiques ou environnementales contenues aux articles 5 à 9 et 14 à 17 du même décret ?

3. a) Les articles 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2, 3 et 4, de la Convention d'Aarhus et l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une procédure, telle que celle qui est instaurée aux articles 1er à 4 du même décret, en vertu de laquelle le législateur décretaal délivre des autorisations urbanistiques et environnementales qui sont préparées par une autorité administrative et qui ne peuvent faire l'objet que de recours devant la Cour constitutionnelle et les juridictions de l'ordre judiciaire ?

b) Les articles 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2, 3 et 4, de la Convention d'Aarhus et l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à l'adoption d'actes législatifs tels que les ratifications avec effet rétroactif contenues aux

articles 5 à 9 et 14 à 17 du même décret, qui ne peuvent faire l'objet que de recours devant la Cour constitutionnelle et les juridictions de l'ordre judiciaire ?

4. a) L'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et l'article 9, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une procédure, telle que celle qui est instaurée aux articles 1er à 4 du même décret, en vertu de laquelle un décret qui délivre des autorisations urbanistiques ou environnementales ne doit pas contenir lui-même tous les éléments permettant de contrôler que ces autorisations sont fondées sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE ?

b) L'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et l'article 9, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à l'adoption d'actes législatifs tels que les ratifications contenues aux articles 5 à 9 et 14 à 17 du même décret, qui ne contiennent pas eux-mêmes tous les éléments permettant de contrôler que ces autorisations sont fondées sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE ?

5. L'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE « concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages » doit-il être interprété comme permettant à une autorité législative d'autoriser des projets tels que ceux qui sont visés aux articles 16 et 17 du même décret, alors même que l'étude d'incidences réalisée à leur propos a été jugée lacunaire par le Conseil d'Etat, statuant selon la procédure d'extrême urgence, et contredite par un avis de l'autorité de la Région wallonne en charge de la gestion écologique du milieu naturel ?

6. En cas de réponse négative à la question précédente, l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE doit-il être interprété comme permettant de considérer comme une raison impérieuse d'intérêt public majeur la réalisation d'une infrastructure destinée à héberger le centre administratif d'une société privée et à y accueillir un grand nombre de travailleurs ?

X. DROIT DES SANCTIONS

25. *Recouvrement amiable des dettes du consommateur : sanctions applicables aux avocats, officiers ministériels et mandataires de justice* (arrêt n° 99/2010)

La Cour a été saisie de plusieurs recours en annulation totale ou partielle des articles 38 et 39 de la loi du 27 mars 2009 de relance économique et des articles 14 et 15 de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur, introduits notamment par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et l'« Orde van Vlaamse balies ».

La loi du 20 décembre 2002 régit les actes ou pratiques ayant pour but d'inciter le débiteur à s'acquitter d'une dette impayée, à l'exception de tout recouvrement sur la base d'un titre exécutoire; elle vise l'activité professionnelle, exercée même à titre accessoire, par une personne physique ou morale, et consistant dans le recouvrement amiable, pour le compte d'autrui, de dettes impayées dont un consommateur personne physique est redevable (article 2). Elle interdit tout comportement ou pratique qui porte atteinte à la vie privée du consommateur ou est susceptible de l'induire en erreur, ainsi que tout comportement ou pratique qui porte atteinte à sa dignité humaine (article 3). Elle interdit aussi de demander une quelconque indemnité, autre que les montants convenus dans le contrat qui est à l'origine de la dette, en cas de non-respect des obligations contractuelles (article 5). Elle impose une mise en demeure écrite dont elle fixe le contenu (article 6) et prévoit des sanctions civiles (article 14), pénales (article 15) et administratives (article 16), ces dernières ne concernant cependant que les personnes autres que l'avocat, l'officier ministériel ou le mandataire de justice dans l'exercice de sa profession ou de sa fonction (article 2, § 2), lesquelles sont soumises à des dispositions qui leur sont spécifiques et tiennent notamment à l'obligation d'une inscription préalable auprès du ministère des Affaires économiques (articles 4 et 8 à 13).

La loi du 27 mars 2009 attaquée n'étend pas le champ d'application de la loi du 20 décembre 2002 aux huissiers de justice et avocats, puisque certaines des dispositions de celle-ci leur étaient déjà applicables. Il ressort en effet de l'article 2, § 1er, 1°, que ceux-ci étaient déjà soumis aux interdictions établies par l'article 3 en matière de recouvrement amiable de dettes et, en ce qu'ils se réfèrent à cet article 3, à l'article 14 de la loi qui établit des sanctions civiles et à l'article 15 de la loi qui établit des sanctions pénales. Mais il est exact que la loi attaquée étend aux intéressés l'application de dispositions de la loi du 20 décembre 2002 qui ne leur étaient pas antérieurement applicables. Ils sont ainsi désormais soumis aux obligations inscrites aux articles 5, 6 et 7 de la loi du 20 décembre 2002 et, dès lors, aux sanctions civiles et pénales qui s'y attachent.

La Cour rejette les recours dont elle a été saisie, hormis en ce qui concerne l'article 38, 2°, précité, qu'elle annule dans la mesure indiquée ci-dessous.

Parmi les critiques émises par les parties requérantes, certaines portaient en effet sur le régime de sanctions civiles et de sanctions pénales organisé, respectivement, par les articles 14 et 15 de la loi précitée du 20 décembre 2002. Selon l'article 14, « sauf en cas d'erreur manifeste qui ne porte pas préjudice aux droits du consommateur, tout paiement obtenu en contradiction aux dispositions des articles 3, 4, 6 et 7, est considéré comme valablement fait par le consommateur à l'égard du créancier mais doit être remboursé au consommateur par la personne qui exerce l'activité de recouvrement amiable de dettes. Si le recouvrement d'une créance concerne un montant totalement ou partiellement indu, notamment par application de l'article 5, celui qui reçoit le paiement est tenu de le rembourser au consommateur, majoré des intérêts moratoires à partir du jour du paiement »; l'article 15 incrimine plusieurs comportements et détermine la sanction applicable (§ 1er) et rend applicable (§ 2) la confiscation spéciale visée à l'article 42, 3°, du Code pénal et (§ 3) les dispositions du Livre Ier, y compris celles du chapitre VII et l'article 85, de ce même Code.

Ce régime de sanctions civiles et pénales était critiqué par les parties requérantes au regard, selon le cas, du principe d'égalité et de

non-discrimination ou du principe de légalité en matière pénale. La Cour examine successivement les sanctions civiles et les sanctions pénales.

En ce qui concerne les *sanctions civiles*, certaines parties requérantes avançaient une violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution combinés ou non avec la liberté du commerce et de l'industrie consacrée par l'article 7 du décret des 2 et 17 mars 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes, et établissement de patentes (décret d'Allarde) et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les dispositions attaquées aboutiraient à permettre que soient infligées aux avocats, aux officiers ministériels ou aux mandataires de justice qui ne se conformeraient pas dans l'exercice de leur profession ou de leur fonction aux obligations qui leur sont imposées par la loi du 20 décembre 2002 des sanctions civiles qui, en s'appliquant quelle que soit la nature de l'obligation méconnue par le contrevenant et la gravité du manquement, constitueraient une restriction disproportionnée à l'exercice d'une activité professionnelle et au droit au respect des biens.

Le libre choix d'une activité professionnelle, garanti par l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, peut faire l'objet de restrictions, à condition que celles-ci soient objectivement et raisonnablement justifiées et qu'elles ne soient pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. Quant à la liberté de commerce et d'industrie, elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises; elle ne serait violée que si elle était limitée sans nécessité et de manière manifestement disproportionnée au but poursuivi. Enfin, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme permet aux Etats parties de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général.

Le régime des sanctions civiles rendu applicable - dans les limites relevées par la Cour - aux avocats, aux officiers ministériels ou aux mandataires de justice dans l'exercice de leur profession ou de leur fonction, par l'effet des dispositions attaquées, aboutit à ce que les

intéressés soient tenus de rembourser aux consommateurs le montant du paiement obtenu en violation des obligations imposées aux premiers par les articles 5, 6 et 7 de la loi du 20 décembre 2002. Au contraire des dispositions de l'article 3 - déjà antérieurement applicables aux intéressés -, qui permettent de protéger le consommateur contre les atteintes à sa vie privée ou à sa dignité humaine et d'éviter de l'induire en erreur, celles contenues dans les articles 6 et 7 ont trait, pour partie, à des prescriptions à caractère administratif vis-à-vis desquelles la sanction civile en cause constitue une mesure qui porte une atteinte excessive aux droits garantis par les dispositions invoquées par le moyen et en particulier au respect des biens garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en raison de son caractère absolu et forfaitaire ainsi que de l'effet qu'elle peut avoir sur la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée. Le même reproche peut être adressé à la sanction prévue, en cas de violation de l'article 5, par l'article 14, alinéa 2, en ce qu'elle excède celle prévue en cas de violation de l'article 3, § 2, quatrième tiret (qui prohibe déjà « l'encaissement de montants non prévus ou non légalement autorisés » et est visé par l'article 14, alinéa 1er) et en ce que l'application du mécanisme de la restitution de l'indu, inscrite à l'article 1376 du Code civil, permet d'atteindre le même résultat.

La Cour annule dès lors l'article 38, 2°, de la loi du 27 mars 2009 de relance économique, en ce qu'il rend applicable aux avocats, aux officiers ministériels ou aux mandataires de justice dans l'exercice de leur profession ou de leur fonction, le régime des sanctions civiles qui sont visées à l'article 14 de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur et qui répriment une atteinte aux dispositions des articles 5, 6 et 7 de cette loi.

En ce qui concerne les *sanctions pénales*, une des parties requérantes critiquait le caractère vague et général du libellé des prescriptions des articles 3 et 6 de la loi du 20 décembre 2002, et ce tant au regard des principes d'égalité et de non-discrimination qu'au regard du principe de légalité en matière pénale; l'imprécision de ces dispositions permettrait au juge d'apprécier la manière de défendre les intérêts du créancier d'une façon différente de celle que l'avocat

aura cru devoir retenir. L'article 3 n'est toutefois pas pris en considération par la Cour, pour les motifs qu'elle a précédemment indiqués dans son raisonnement.

Le principe de légalité en matière pénale procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable; il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge : il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment. La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

Faisant application de ces principes au cas d'espèce, la Cour répond qu'aucun des concepts ou notions mentionnés dans l'article 6 de la loi du 20 décembre 2002 ne sont de nature à empêcher le justiciable de déterminer quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Une seconde requérante adressait aux sanctions pénales les mêmes critiques tirées de violations de la liberté du commerce et de l'industrie et du droit de propriété que celles qu'elle adressait aux sanctions civiles prévues à l'article 14 de la loi du 20 décembre 2002.

Dès lors que les sanctions pénales visent à garantir le respect des obligations qui sont imposées aux intéressés en vue d'atteindre l'objectif poursuivi par la loi et que le paiement effectué par le consommateur n'aurait en effet, par hypothèse, pas dû l'être, l'article 15 s'inscrit dans les limites fixées aux droits et libertés invoqués par les parties requérantes, telles qu'elles ont été indiquées ci-dessus. La critique précitée est d'autant moins fondée que la loi permet au juge de fixer le montant de l'amende entre le minimum et le maximum qu'elle détermine, et lui permet de faire application des dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris celles du chapitre VII et de l'article 85 relatif aux circonstances atténuantes.

26. *Le contrôle des décisions de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG)*
(arrêt n° 130/2010)

La loi du 29 avril 1999 réglemente, comme son intitulé l'indique, l'organisation du marché de l'électricité.

Aux termes de l'article 23 de cette loi et de l'article 15/14 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, la « Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz » ou CREG est investie d'une mission de conseil auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des lois et règlements y relatifs, d'autre part. L'article 31 de la même loi du 29 avril 1999 autorise notamment la CREG à infliger des sanctions sous la forme d'amendes administratives en cas de violation des dispositions de la loi précitée ou de ses arrêtés d'exécution. La création de la CREG s'inscrit dans le contexte de la libéralisation du marché de l'électricité réalisée en exécution de directives de l'Union européenne. Ces directives tendent à assurer l'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence au bénéfice des entreprises et des consommateurs; elles ont imposé la création, dans chaque Etat membre, d'une autorité nationale de régulation qui a, notamment pour mission d'exercer un contrôle sur les gestionnaires de réseau et sur leurs tarifs et qui peut

aussi être chargée du contrôle de leur comptabilité; la CREG est l'autorité fédérale belge de régulation des marchés de l'électricité et du gaz.

La Cour est interrogée sur la compatibilité des articles 23, § 2, alinéa 2, 15°, et 31 précités de la loi du 29 avril 1999 avec les articles 10 et 11, combinés ou non avec les articles 33 et 37, de la Constitution, en ce que le destinataire d'une décision de la CREG, dont la direction ne serait pas assurée directement par le pouvoir exécutif, ferait l'objet d'une différence de traitement injustifiée par rapport au destinataire d'une décision des autorités administratives dont la direction est assurée directement par le pouvoir exécutif, les décisions de la CREG échappant au contrôle du pouvoir exécutif et, par conséquent, à la possibilité d'assumer devant la Chambre des représentants la responsabilité politique des actes qu'elle pose. Il apparaît des données de l'affaire que le litige pendant devant le Conseil d'Etat a pour objet une demande d'annulation de la décision de la CREG qui a infligé une amende administrative pour une infraction commise avant l'entrée en vigueur des lois des 1er juin et 27 juillet 2005 précitées; la Cour répond à la question préjudicielle à la lumière des dispositions en vigueur au moment où l'acte administratif attaqué devant le Conseil d'Etat a été pris.

La CREG est une autorité administrative qui dispose d'une large autonomie, qui n'est pas compatible avec la soumission de cette autorité à un contrôle hiérarchique ou à une tutelle administrative; elle est instituée dans le but d'accomplir certaines missions que le législateur souhaitait soustraire à l'autorité du Gouvernement fédéral. L'absence de contrôle hiérarchique ou de tutelle administrative n'est pas contraire à la Constitution. L'article 37 de la Constitution, invoqué aussi dans la question préjudicielle, ne s'oppose pas non plus à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome qui reste, pour le surplus, soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire. Par ailleurs, dans le considérant 34 de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 « concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE », il est dit que l'indépendance du régulateur de l'énergie « n'empêche ni l'exercice

d'un contrôle juridictionnel, ni l'exercice d'un contrôle parlementaire conformément au droit constitutionnel des Etats membres ».

Les actes administratifs de la CREG peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 2005 précitée, ils étaient soumis aux recours prévus par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit; le Conseil d'Etat examine à cet égard si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait, si elle procède de qualifications juridiques correctes et si la mesure n'est pas manifestement disproportionnée au fait établi. Lorsqu'il annule cette dernière, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat : si l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; si elle s'en tient à l'annulation, l'acte attaqué est réputé ne pas avoir existé. En outre, le Conseil d'Etat peut, dans les conditions prévues par l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ordonner la suspension de l'exécution de la décision qui a imposé des sanctions, le cas échéant, en statuant en extrême urgence. Les justiciables d'une décision prise par la CREG disposaient donc devant le Conseil d'Etat, au moment où l'affaire en cause a été introduite devant lui, d'un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale.

En exécution et dans les limites du droit de l'Union européenne, le législateur est compétent pour régler les missions et le fonctionnement de la CREG. Il lui appartient aussi d'approuver son budget. La CREG doit transmettre annuellement au ministre un rapport portant notamment sur l'exécution de ses missions et le ministre communique ce rapport annuel aux Chambres législatives fédérales et aux Gouvernements de région (article 23, § 3, de la loi du 29 avril 1999 en cause). Ces chambres législatives peuvent par ailleurs, en usant des moyens de contrôle dont elles disposent, appeler le ministre compétent ou le Gouvernement fédéral à se justifier. Il ressort de ce qui précède qu'il existe bien un contrôle parlementaire.

Dans la mesure où ce qui précède ne suffirait pas pour justifier que les personnes qui font l'objet d'une décision de la CREG « ne jouissent pas de la garantie de voir la décision prise par une autorité administrative dont la direction est assurée directement par le pouvoir exécutif », cette situation est justifiée, en vertu de l'article 34 de la Constitution, par les exigences découlant du droit de l'Union européenne : le fait que la CREG exerce ses missions avec un degré élevé d'autonomie découle en effet des exigences du droit de l'Union européenne, qui est progressivement devenu plus explicite en l'espèce.

A cet égard, la Cour relève successivement : les articles 20, paragraphe 3, et 22 de la directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 « concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité », applicable à l'époque des faits de l'affaire ayant donné lieu à la question préjudicielle; l'article 23 de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 « concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE », directive qui devait être intégrée pour le 1er juillet 2004; l'article 35 (points 1, 4 et 5) de la directive 2009/72/CE précitée, qui doit être intégrée pour le 3 mars 2011, ainsi que les considérants 33 et 34 de cette directive.

En conséquence, la Cour décide que les articles 23, § 2, alinéa 2, 15°, et 31 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité ne violent pas les articles 10 et 11, combinés ou non avec les articles 33 et 37, de la Constitution.

27. *La suspension du paiement du revenu d'intégration sociale (arrêt n° 148/2010)*

La Cour a été interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, des articles 30, 31 et 47 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et de l'article 580, 8°, c), alinéa 2, du Code judiciaire, en ce que ces dispositions établissent une différence de traitement entre, d'une part, la catégorie des bénéficiaires sociaux qui sont poursuivis devant le tribunal correctionnel et, d'autre part, la catégorie des bénéficiaires sociaux

qui contestent devant le tribunal du travail la décision du centre public d'action sociale suspendant le paiement du revenu d'intégration : seule la première catégorie d'allocataires sociaux pourrait, en effet, bénéficier d'une mesure de sursis.

L'article 30 de la loi du 26 mai 2002 est situé dans un chapitre V, intitulé « Des sanctions ». En outre, il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que, en l'adoptant, le législateur entendait prévenir et sanctionner les manquements à l'obligation de déclarer toute modification de la situation pécuniaire de l'allocataire social susceptible d'avoir une influence sur le calcul du revenu d'intégration sociale. Enfin, en ce qu'elle peut être prononcée pour une durée équivalente à douze mois maximum, la suspension du paiement du revenu d'intégration sociale constitue indubitablement une mesure particulièrement grave compte tenu de la situation financière précaire des allocataires sociaux. Il s'ensuit que la suspension du paiement du revenu d'intégration sociale, visée à l'article 30 en cause, revêt un caractère répressif prédominant et qu'elle est, partant, une sanction 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, cette suspension 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 de vérifier si, en ne permettant pas que s'applique à cette suspension la règle 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, le législateur a méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution.

Lorsque, comme en l'espèce, l'auteur d'un même fait peut être renvoyé devant le tribunal correctionnel ou se voir infliger une sanction administrative contre laquelle un recours lui est offert devant un tribunal non pénal, la Cour a jugé qu'un parallélisme doit en principe exister entre les mesures d'individualisation de la peine

(arrêts n^{os} 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007, 157/2008)¹. 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 ressort en outre de l'article 157bis, § 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et de l'article 168quinquies, § 3, alinéa 3, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités que le sursis n'est pas considéré comme incompatible avec une suspension de droits sociaux 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, eu égard à la menace d'exécuter, s'il venait à récidiver, la condamnation à une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en résulte que la différence de traitement, en ce qui concerne le bénéficiaire d'une mesure de sursis, entre l'allocataire social poursuivi pénalement et celui qui introduit un recours devant le tribunal du travail contre une suspension du droit au revenu d'intégration sociale, n'est pas raisonnablement justifiée.

La Cour fait toutefois observer que cette discrimination ne provient d'aucune des dispositions en cause, mais de l'absence d'une disposition législative permettant aux allocataires sociaux ayant fait l'objet d'une mesure de suspension de leur droit au revenu d'intégration sociale de bénéficier d'une mesure de sursis. Lorsque la loi du 29 juin 1964 n'est pas applicable, 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. La Cour décide en conséquence que les articles 30, 31 et 47 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale et l'article 580, 8°, c), alinéa 2, du Code judiciaire ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.²

¹ Au sujet de cette jurisprudence, voir le rapport 2007, pp. 79-85, ainsi que la jurisprudence qui y est citée, le rapport 2008, pp. 107-108 et le rapport 2009, pp. 188-191.

² Voir le présent rapport, pp. 69-70.

XI. DROIT JUDICIAIRE

28. Refus d'audition du mineur - Impossibilité d'interjeter appel (arrêt n° 9/2010)

Dans le cadre de la réforme de la procédure de divorce, la loi du 30 juin 1994 modifiant l'article 931 du Code judiciaire et les dispositions relatives aux procédures du divorce a introduit des alinéas 3 à 7 à l'article 931 de ce Code; le législateur entendait ainsi donner suite à l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant, qui garantit à l'enfant capable de discernement le droit d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant.

Le mineur âgé de moins de quinze ans révolus ne peut être entendu sous serment et ses déclarations peuvent être recueillies à titre de simple renseignement (article 931, alinéa 1er, du Code judiciaire); néanmoins, dans toute procédure le concernant, le mineur capable de discernement peut, à sa demande ou sur décision du juge, sans préjudice des dispositions légales prévoyant son intervention volontaire et son consentement, être entendu par le juge ou la personne désignée par ce dernier (article 931, alinéa 3, du même Code). L'article 931, alinéa 4 - qui est la disposition soumise à la Cour - prévoit que, lorsque le mineur en fait la demande soit au juge saisi soit au procureur du Roi, l'audition ne peut être écartée que par une décision spécialement motivée fondée sur le manque de discernement du mineur; cette décision n'est pas susceptible d'appel.

Le juge *a quo* - qui doit se prononcer sur l'appel interjeté contre une décision du juge refusant d'entendre les enfants mineurs, pour une autre raison que la circonstance qu'ils ne sont pas capables de discernement - demande à la Cour si l'article 931, alinéa 4, du Code judiciaire viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'aucun appel ne peut être introduit contre une telle décision, par suite de quoi le mineur « n'aura jamais la possibilité d'être entendu, alors que la loi oblige le juge à accueillir la demande d'un mineur capable

de discernement afin que tout mineur capable de discernement ait l'occasion d'être entendu ».

Sauf en matière pénale, il n'existe aucun principe général garantissant le double degré de juridiction. Toutefois, lorsque le législateur prévoit une faculté d'appel, il ne peut priver une catégorie déterminée de justiciables de cette faculté sans justification raisonnable. Le droit à un accès égal à la justice en second degré de juridiction ne s'applique que dans le cadre d'une même procédure; en effet, une différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui résulte de l'application de règles de procédures différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait y avoir de discrimination que si la différence de traitement résultant de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des parties concernées. La Cour doit par conséquent examiner si la différence de traitement qui résulte de la disposition en cause porte atteinte de manière disproportionnée aux droits des mineurs dont la demande d'être entendus a été rejetée.

La disposition en cause ne prévoit qu'un seul motif de rejet de la demande d'être entendu : la circonstance que le mineur n'est pas capable de discernement; l'absence de discernement est appréciée par le juge, si nécessaire après avoir recueilli l'avis d'un expert à ce sujet, et doit être « spécialement » motivée. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de limiter l'appréciation du discernement à un seul degré de juridiction ou de prévoir à cet effet un double degré de juridiction; à cet égard, il pouvait tenir compte de la préoccupation de ne pas alourdir et ralentir inutilement la procédure, notamment la procédure en divorce. Toutefois, si la disposition en cause est interprétée en ce sens que la décision par laquelle le juge écarte la demande d'audition du mineur pour un motif autre que le manque de discernement de celui-ci n'est pas susceptible d'appel, elle porte atteinte, de manière discriminatoire, au droit du mineur capable de discernement d'être entendu dans toute procédure le concernant, garanti par l'article 12 de la Convention précitée. La Cour décide en conséquence que, dans cette interprétation, l'article 931, alinéa 4, du Code judiciaire viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

La Cour observe cependant que, en ce qu'il ne permet au juge d'écartier l'audition du mineur que par une décision fondée sur le manque de discernement de celui-ci et en ce qu'il ajoute que « cette » décision n'est pas susceptible d'appel, l'article 931, alinéa 4, du Code judiciaire peut s'interpréter en ce sens qu'est seule insusceptible d'appel la décision fondée sur le manque de discernement du mineur. Dans cette interprétation, le mineur conserve la possibilité d'interjeter appel contre le rejet de sa demande fondé sur un autre motif, et la disposition en cause ne porte pas atteinte de manière discriminatoire au droit de l'enfant qui est capable de discernement d'être entendu dans toute procédure le concernant. Interprété en ce sens, l'article 931, alinéa 4, du Code judiciaire ne viole pas les dispositions constitutionnelles et conventionnelle précitées.

29. *Emploi des langues en matière judiciaire : travailleur dont les prestations sont liées à un siège d'exploitation dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (arrêt n° 98/2010)*

La loi du 15 juin 1935 règle, comme son intitulé l'indique, l'emploi des langues en matière judiciaire.

La Cour a été interrogée sur la question de savoir si l'article 4, § 1er, de cette loi violait les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que, d'une part, seul le défendeur est autorisé à solliciter un changement de la langue de la procédure (première branche) et en ce que, d'autre part, un travailleur auquel son employeur doit s'adresser en français, en vertu de l'article 52, § 1er, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, a l'obligation d'introduire et de poursuivre son action en néerlandais si son employeur est domicilié en région de langue néerlandaise, alors que tel ne serait pas le cas si ce dernier était domicilié en région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles- Capitale (seconde branche). A cet égard, le juge *a quo* s'interrogeait, plus particulièrement, sur la pertinence du critère tiré de la localisation du siège social de l'employeur aux fins de déterminer, au sein de l'arrondissement

judiciaire de Bruxelles, la langue dans laquelle un de ses travailleurs peut agir contre lui en justice. Au terme de son raisonnement et compte tenu de celui-ci, la Cour estimera que la réponse à la première branche n'est pas utile pour le juge *a quo*.

Lorsqu'il règle l'emploi des langues en matière judiciaire, le législateur doit concilier la liberté individuelle qu'a le justiciable d'utiliser la langue de son choix et le bon fonctionnement de l'administration de la justice. Ce faisant, le législateur doit en outre tenir compte de la diversité linguistique consacrée par l'article 4 de la Constitution, qui établit quatre régions linguistiques, dont une est bilingue; il peut dès lors subordonner la liberté individuelle du justiciable au bon fonctionnement de l'administration de la justice. Il reste que, lorsqu'il règle l'emploi des langues pour les affaires judiciaires, en exécution de l'article 30 de la Constitution, le législateur doit respecter le principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il ressort des travaux préparatoires de la disposition en cause que la règle selon laquelle seul le défendeur peut, en vertu de l'article 4, § 1er, alinéa 3, de la loi en cause, solliciter un changement de langue de la procédure devant une juridiction de première instance dont le siège est établi dans l'arrondissement de Bruxelles, s'inscrit dans le prolongement de l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la même loi en vertu duquel l'acte introductif d'instance devant une telle juridiction est rédigé en français si le défendeur est domicilié dans la région de langue française, et en néerlandais si le défendeur est domicilié en région de langue néerlandaise. Ce faisant, le législateur accorde, selon les travaux préparatoires, « la prédominance à la langue du défendeur. Il faut avant tout que celui-ci sache ce que l'on lui réclame ».

L'emploi des langues fait toutefois l'objet de dispositions particulières en ce qui concerne les relations sociales entre les employeurs et leur personnel. En application de l'article 52, § 1er, précité, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, pour les actes et documents imposés par la loi et les règlements et pour ceux qui sont destinés à leur personnel, les employeurs font usage de la langue de la région où est ou sont établis « leur siège ou

leurs différents sièges d'exploitation », ces documents étant rédigés, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en français ou en néerlandais selon que le personnel auquel ils sont destinés est d'expression française ou néerlandaise. En outre, l'article 627, 9°, du Code judiciaire dispose que, pour les contestations relatives aux contrats de louage de travail, est seul compétent pour connaître de la demande « le juge de la situation de la mine, de l'usine, de l'atelier, du magasin, du bureau et, en général, de l'endroit affecté à l'exploitation de l'entreprise, à l'exercice de la profession ou à l'activité de la société », et c'est en ces mêmes lieux que l'employeur peut être cité ou convoqué par requête contradictoire (article 704, § 3, du Code judiciaire).

Si l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 juin 1935 doit s'interpréter en ce sens que, lorsque le défendeur est une personne morale, la langue de l'exploit introductif d'instance est déterminée en fonction de son siège social, même dans les litiges relatifs au droit du travail, alors que les parties n'y ont en rien noué des « relations sociales », il crée, au détriment des travailleurs qui accomplissent leurs prestations dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée. En effet, rien ne justifie que le procès qui oppose un travailleur et un employeur qui ont utilisé le français ou le néerlandais dans leurs relations sociales, conformément à leurs obligations légales, y compris dans la phase contentieuse de ces relations, doive se dérouler dans l'autre langue, en prenant pour critère de localisation le siège social de la société qui emploie le travailleur, alors qu'ils n'y ont pas noué de relations sociales. Cette obligation de mener cette procédure dans une langue autre que celle des relations de travail n'est conforme ni aux droits de défense du travailleur, qui devra s'expliquer dans une langue qui n'est pas la sienne, ni au bon fonctionnement de la justice puisque les juges devront traiter l'affaire dans une autre langue que celle des pièces qui leur sont soumises, et elle risque d'entraîner des frais et des lenteurs inutiles puisqu'elle peut nécessiter le recours à des traducteurs et à des interprètes jurés, ainsi que le prévoient les articles 8 et 30 de la loi en cause. La mesure est d'autant moins justifiée que l'employeur, personne morale, a, par hypothèse, démontré son aptitude à comprendre et à pratiquer la langue du travailleur en s'adressant à

lui dans cette langue comme l'exige l'article 52 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 précitées.

La Cour conclut dès lors que, s'il est interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un travailleur dont les prestations sont liées à un siège d'exploitation situé sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale d'introduire et de poursuivre son action contre son employeur dans la langue dans laquelle ce dernier doit s'adresser à lui en vertu de l'article 52, § 1er, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, l'article 4, § 1er, alinéa 2, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour observe toutefois que cette disposition peut être interprétée d'une autre manière, en ce qu'elle s'applique aux relations sociales entre un employeur et son personnel.

Lus à la lumière des dispositions particulières citées plus haut, les termes « si le défendeur est domicilié dans la région » peuvent s'interpréter comme désignant, dans les litiges relatifs au droit du travail, l'endroit où les parties ont noué des relations sociales, c'est-à-dire au siège d'exploitation.

Le critère du siège d'exploitation est d'ailleurs également celui qui doit être appliqué pour localiser les relations sociales au sens de l'article 129, § 1er, 3°, de la Constitution, qui donne compétence aux communautés pour régler l'emploi des langues dans les relations sociales entre les employeurs et leur personnel. Par son arrêt n° 9/86, la Cour a jugé que, pour répondre aux exigences constitutionnelles, les critères de localisation doivent permettre de « situer le lieu où les relations sociales entre l'employeur et son personnel se déroulent principalement »; par son arrêt n° 10/86, la Cour a jugé que le critère du « siège d'exploitation » était conforme aux exigences constitutionnelles parce que « c'est généralement là que les missions et les instructions sont données au membre du personnel, que lui sont faites les communications et qu'il s'adresse à son employeur » et parce que « les actes et documents d'entreprise prescrits par la loi et les règlements se trouvent normalement au siège d'exploitation ou peuvent au moins y être situés »; enfin, par son arrêt n° 29/86, la

Cour a rejeté les critères « lieu d'occupation du personnel », « siège social » et « domicile de l'employeur » parce qu'ils ne situent « chaque fois dans cette aire de compétence qu'une seule des parties aux relations sociales, à savoir, pour le premier le personnel, et pour les deux autres l'employeur, et non, comme le requiert la Constitution, les « relations sociales entre les employeurs et leur personnel elles-mêmes », soulignant à nouveau que c'est le siège d'exploitation, c'est-à-dire « tout établissement ou centre d'activité revêtant un certain caractère de stabilité », qui est le critère conforme à la Constitution.

Dans cette autre interprétation, la différence de traitement décrite dans la seconde branche de la question préjudicielle n'existe pas et la Cour conclut que l'article 4, § 1er, alinéa 2, précité ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution s'il est interprété en ce sens qu'il permet à un travailleur dont les prestations sont liées à un siège d'exploitation situé sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale d'introduire et de poursuivre son action contre son employeur dans la langue dans laquelle ce dernier doit s'adresser à lui en vertu de l'article 52, § 1er, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative.

XII. DROIT PROCESSUEL

30. La répétibilité des frais et honoraires d'avocat (arrêts n^{os} 11/2010, 23/2010 et 78/2010)

Par son arrêt n° 57/2006, la Cour avait jugé qu'il appartenait au législateur de mettre fin à la discrimination provenant de l'inexistence de dispositions qui permettraient au juge de mettre les frais et honoraires d'avocat à charge de la partie à un procès qui succombe.¹ Le législateur a mis fin à cette discrimination par la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des frais et honoraires d'avocat. Il a choisi de modifier l'article 1022 du Code judiciaire en faisant désormais de l'indemnité de procédure « une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause ». Il a également modifié plusieurs dispositions du Code d'instruction criminelle afin d'étendre partiellement le principe de la répétibilité aux affaires jugées par les juridictions répressives. Cette loi a fait l'objet de cinq recours en annulation que la Cour a rejetés, sous une réserve d'interprétation, par son arrêt n° 182/2008.²

En ce qui concerne l'article 7 de la loi précitée du 21 avril 2007, la Cour s'est également prononcée, à plusieurs reprises, en 2009³.

La Cour va à nouveau être appelée, en 2010, à connaître de la loi du 21 avril 2007.

L'arrêt n° 11/2010 concerne l'article 128 du Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été remplacé par l'article 24 de la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction, et complété par l'article 8 de la loi précitée du 21 avril 2007; selon cette disposition, « si la chambre du conseil est d'avis que le fait ne présente ni crime, ni délit, ni contravention, ou qu'il n'existe aucune charge contre l'inculpé, elle

¹ Voir le rapport 2006, p. 119.

² Voir le rapport 2008, pp. 99-105.

³ Voir le rapport 2009, pp. 167-176.

déclare qu'il n'y a pas lieu à poursuivre. Dans ce cas, si l'instruction a été ouverte par constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction, la partie civile est condamnée envers l'inculpé à l'indemnité visée à l'article 1022 du Code judiciaire ».

La Cour avait été interrogée sur la compatibilité de l'article 128, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : la disposition en cause traiterait de la même manière plusieurs catégories de parties civiles qui ont, par une plainte avec constitution de partie civile, mis en mouvement une action publique. La première identité de traitement concernait, d'une part, la partie civile qui désigne, dans sa plainte, l'auteur de l'infraction, et, d'autre part, celle qui ignore l'identité de cet auteur; la deuxième identité de traitement concernait, d'une part, la partie civile qui avait, dans sa plainte, désigné comme auteur de l'infraction dénoncée l'inculpé bénéficiant d'un non-lieu en raison de l'absence ou de l'insuffisance de charges retenues contre lui et, d'autre part, la partie civile qui n'avait pas, dans sa plainte, désigné l'inculpé bénéficiant d'un non-lieu en raison de la prescription de l'action publique imputable à la seule inaction du procureur du Roi; enfin, la troisième identité de traitement soumise à la Cour concernait, d'une part, la partie civile qui avait, dans sa plainte, désigné comme auteur de l'infraction dénoncée l'inculpé bénéficiant d'un non-lieu en raison de l'absence ou de l'insuffisance de charges retenues contre lui et, d'autre part, la partie civile qui n'avait pas, dans sa plainte, désigné l'inculpé bénéficiant d'un non-lieu en raison du fait que sa mise en prévention par les réquisitions prises par le procureur du Roi résulte d'une erreur sur la personne commise par ce dernier. Ces catégories de parties civiles sont, en application de l'article 128 du Code d'instruction criminelle en cause, redevables de l'indemnité de procédure instaurée par l'article 1022 du Code judiciaire.

L'indemnité de procédure ne concerne, selon les travaux préparatoires, que l'action civile, soit l'action pour la réparation du dommage causé par une infraction; cette indemnité est, comme il est dit ci-dessus, due à la partie qui obtient gain de cause. La mesure en

cause vise donc à mettre à charge de celui qui a introduit une telle action - par une constitution de partie civile devant un juge d'instruction - tout ou partie des frais et honoraires d'avocat exposés par une personne qui a été inculpée dans le cadre de l'action publique - mise en mouvement par cette constitution de partie civile - et que la chambre du conseil n'estime pas, lors du règlement de la procédure, devoir renvoyer devant un tribunal en raison de l'infraction qui constitue la cause tant de l'action civile que de l'action publique.

Toute personne à l'égard de laquelle l'action publique est engagée bénéficie, dans le cadre de l'instruction, des mêmes droits que l'inculpé (article 61bis, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle, inséré par l'article 12 de la loi du 12 mars 1998); une personne, qui, comme celles qui relèvent de la seconde catégorie de la troisième identité de traitement décrite ci-dessus, n'a pas été inculpée par le juge d'instruction, mais mise en prévention par les réquisitions du procureur du Roi en vue du règlement de procédure, bénéficie, dès lors, du droit reconnu à l'inculpé par la disposition soumise à la Cour.

Qu'il soit ou non désigné par une plainte avec constitution de partie civile, l'inculpé est partie défenderesse à l'action civile introduite par cette plainte. Il en va de même de la personne à l'égard de laquelle l'action publique a été engagée. Les catégories décrites ci-dessus ont en commun de concerner une mise en mouvement de l'action publique par la voie d'une constitution de partie civile.

La disposition en cause fait partie d'un ensemble de mesures qui, selon les travaux préparatoires, répondent au souci « de traiter de manière identique les justiciables qui sollicitent la réparation d'un dommage devant une juridiction civile ou une juridiction répressive »; la condamnation est justifiée par la circonstance que c'est la partie civile qui a « mis l'action publique en mouvement, mais sans succès ».

En ce qu'elle a mis l'action publique en mouvement, la partie civile a contraint ou peut avoir contraint l'inculpé à organiser sa défense tout au long d'une procédure entamée non pas, comme c'est le cas lorsque l'action publique est mise en mouvement par le ministère

public, pour défendre l'intérêt de la société, mais pour défendre un intérêt personnel. Dans ces conditions, la volonté de réserver à la personne qui se constitue partie civile devant un juge d'instruction le même traitement que celui de la personne qui porte son action civile devant une juridiction civile, et la circonstance que la première personne met aussi en mouvement l'action publique suffisent à justifier raisonnablement que cette partie civile soit condamnée à supporter tout ou partie des frais d'avocat exposés par le défendeur sur l'action civile portée devant une juridiction pénale, lorsque celui-ci bénéficie d'un non-lieu en raison de la prescription de l'action publique imputable à l'inaction du procureur du Roi, ou lorsque la mise en prévention de ce défendeur sur l'action civile ne résulte que d'une erreur commise par le procureur du Roi. Une telle mesure ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés dès lors que le juge dispose, en la matière, d'un pouvoir qui lui permet de réduire au minimum prévu le montant de l'indemnité, notamment en tenant compte « du caractère manifestement déraisonnable de la situation » (article 1022, alinéa 3, du Code judiciaire).

La Cour décide en conséquence, dans son arrêt n^o 11/2010, que l'article 128, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Une autre question préjudicielle, à laquelle la Cour répond par son arrêt n^o 23/2010, compare la situation résultant de l'article 7 de la loi du 21 avril 2007 avec celle découlant de l'article 79 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. L'article 79, § 1er, 2^o, permet au tribunal, en cas d'infraction à certaines dispositions du décret, de condamner le contrevenant à exécuter des mesures de nature à protéger les voisins ou l'environnement des nuisances causées, ainsi que d'ordonner l'accomplissement de travaux destinés à réduire ou supprimer les nuisances ou à empêcher l'accès aux lieux; ainsi que le relève le juge *a quo*, la Région wallonne qui agit devant la juridiction pénale en application de l'article 79 du décret du 11 mars 1999 n'étant pas une partie civile, elle n'est pas visée par l'article 162bis du Code d'instruction criminelle : en effet,

celui-ci dispose en son alinéa 1er que « tout jugement de condamnation rendu contre le prévenu et les personnes civilement responsables de l'infraction les condamnera envers la partie civile à l'indemnité de procédure visée à l'article 1022 du Code judiciaire ». La Cour est dès lors interrogée sur la différence de traitement qui en découle entre, d'une part, la Région wallonne agissant devant une juridiction pénale en application de l'article 79 du décret du 11 mars 1999, qui ne peut obtenir l'indemnité de procédure à charge du prévenu qui est condamné, et, d'autre part, les autres justiciables, parmi lesquels les personnes qui se sont constituées partie civile devant une juridiction pénale, qui peuvent obtenir l'indemnité de procédure à charge de la partie qui succombe.

Lorsque, au cours des travaux préparatoires de la loi du 21 avril 2007, la question de l'application de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat devant les juridictions répressives a été soulevée, le législateur a jugé qu'il était « plus conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination de traiter de manière identique les justiciables qui sollicitent la réparation d'un dommage devant une juridiction civile ou une juridiction répressive ». Le législateur a dès lors choisi, selon les travaux préparatoires, « d'étendre le système de la répétibilité dans les relations entre le prévenu (ou l'accusé) et la partie civile ». En revanche, le législateur a décidé que la répétibilité ne jouerait pas dans les relations entre le prévenu et l'Etat, représenté par le ministère public. A cet égard, il fut relevé que « le ministère public, en exerçant les poursuites, représente l'intérêt général et ne peut dès lors être mis sur le même pied qu'une partie civile qui mettrait seule en mouvement l'action publique pour la défense d'un intérêt particulier ».

La constitution de partie civile permet à la victime d'une infraction d'obtenir la réparation du dommage qu'elle a subi du fait de l'infraction. L'action exercée par la Région wallonne sur pied de l'article 79 du décret du 11 mars 1999 permet à celle-ci de remplir la mission d'intérêt général dont elle est chargée, la réparation en cause étant fonction des dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer, et non du dommage subi par des personnes déterminées. Il existe dès lors entre la partie civile et la Région wallonne une différence essentielle en ce que la première poursuit la réparation de son dommage propre, alors que

la seconde agit pour la sauvegarde de l'intérêt général : en raison de la mission dévolue à la Région wallonne, qui s'apparente à celle du ministère public, le législateur a pu raisonnablement considérer qu'il ne convenait pas d'étendre en sa faveur le système de la répétibilité qu'il a expressément voulu limité, en matière pénale, aux relations entre le prévenu et la partie civile.

La Cour décide en conséquence, dans son arrêt n^o 23/2010, que la loi du 21 avril 2007 relative à la répétibilité des honoraires et des frais d'avocat ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne prévoit pas le droit, pour la Région wallonne intervenant volontairement dans la procédure pénale mue contre le contrevenant aux dispositions du décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, de réclamer une indemnité de procédure à charge du prévenu et des personnes civilement responsables qui sont condamnés.

D'autres questions préjudicielles, auxquelles la Cour a répondu par son arrêt n^o 78/2010, l'ont interrogée au sujet de l'article 162bis du Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été inséré par l'article 9 de la loi précitée du 21 avril 2007, dans le contexte de son application en matière d'assurances. La Cour a examiné l'hypothèse où, après que l'assuré a été condamné pénalement par la juridiction répressive, celui-ci n'est plus associé au règlement des intérêts civils, de sorte que seul l'assureur est condamné au paiement de dommages et intérêts; dans cette hypothèse, selon le juge *a quo*, l'assureur ne saurait être condamné à payer une indemnité de procédure.

Après avoir visé les articles 82, alinéa 3, et 89, § 5 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, la Cour relève que, en ce qui concerne le Fonds commun de garantie automobile, la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs prévoit une réglementation similaire à celle de l'article 89, § 5, de la loi du 25 juin 1992, qui repose dans l'article 19bis-17 de la loi précitée du 21 novembre 1989. Par ailleurs, en vertu de l'article 601bis du Code judiciaire, le tribunal de police connaît de toute demande relative à la réparation d'un dommage résultant d'un accident de la circulation.

Dès lors que le Tribunal de police considère, dans le jugement de renvoi, qu'il pourrait, s'il siégeait en matière civile, condamner l'assureur à des dommages et intérêts ainsi qu'à l'indemnité de procédure prévue par l'article 1022 du Code judiciaire, il peut, lorsqu'il statue sur l'action civile alors qu'il siège en matière pénale, prononcer les mêmes condamnations, en application de l'article 19*bis*-17 de la loi précitée du 21 novembre 1989, même si l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle ne prévoit pas explicitement cette hypothèse (Cass., 4 mars 2009, P.08.1682.F).

Constatant que la différence de traitement en cause est inexistante, la Cour décide dès lors que l'article 162*bis* du Code d'instruction criminelle, tel qu'il a été inséré par l'article 9 de la loi du 21 avril 2007, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

31. Le point de départ des délais de procédure (arrêt n° 66/2010)

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

Elle se prononce à nouveau sur cette matière à l'occasion de questions préjudicielles portant sur l'article 346, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 1992). Il était demandé à la Cour si cette disposition était compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 14, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le délai dont dispose le contribuable pour introduire ses observations écrites concernant l'avis de rectification envoyé par l'administration fiscale commence à courir le lendemain de l'envoi de cet avis. La Cour relève toutefois que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme,

¹ Voir le rapport 2003, pp. 78-80, et le rapport 2007, pp. 113-114.

l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas, sous son aspect civil, aux procédures fiscales, en sorte telle que la Cour n'étend pas son contrôle à cette disposition.

Les deux questions préjudicielles invitaient la Cour à comparer la situation du contribuable qui reçoit un avis de rectification, et qui dispose, en application de la disposition en cause, d'un délai de réponse d'un mois qui commence à courir le lendemain de l'envoi de cet avis, avec la situation du contribuable qui reçoit un avertissement-extrait de rôle et qui souhaite introduire une réclamation.

La situation du contribuable qui introduit une réclamation contre un avertissement-extrait de rôle est réglée par l'article 371 du CIR 1992, selon lequel « les réclamations doivent être motivées et introduites, sous peine de déchéance, dans un délai de six 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 ». Dans son arrêt n° 162/2007 ¹, la Cour a jugé, en renvoyant à sa jurisprudence antérieure, que l'article 371 du CIR 1992 violait les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il dispose que le délai dans lequel doit être introduite une réclamation contre un avertissement-extrait de rôle court à partir de la date d'envoi figurant sur l'avertissement-extrait de rôle mentionnant le délai de réclamation; la Cour a déjà estimé à plusieurs reprises ² qu'une disposition en vertu de laquelle le délai dont dispose une personne pour introduire un recours juridictionnel ou administratif contre une décision prend cours au moment de l'envoi de cette décision, est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le droit de défense du destinataire est limité de manière disproportionnée.

La disposition en cause a été insérée en tant qu'article 251, alinéa 2, dans le Code des impôts sur les revenus 1964 par l'article 41 de la loi du 3 novembre 1976 modifiant le Code des impôts sur les revenus;

¹ Voir le rapport 2007, pp. 113-114.

² Arrêts n° 170/2003, 166/2005, 34/2006, 43/2006, 48/2006, 85/2007, 123/2007, 162/2007 et 178/2009.

il ressort des travaux préparatoires de cette loi que le but était d'améliorer la procédure de rectification de la déclaration « dans un souci de sécurité juridique tant pour le contribuable que pour l'administration ». Cette disposition doit toutefois être distinguée des dispositions au sujet desquelles la Cour s'est prononcée dans les arrêts précités : en effet, l'avis de rectification n'implique pas de décision de l'administration, mais constitue le point de départ de négociations entre l'administration et le contribuable en vue de la détermination ultérieure du revenu imposable; lorsqu'il ne fait pas valoir ses observations contre l'avis de rectification dans le délai fixé par la disposition en cause, le contribuable ne perd aucune possibilité de recours; en outre, contrairement au délai de réclamation prévu à l'article 371 précité du CIR 1992, le délai d'un mois après l'envoi de l'avis de rectification dans lequel le contribuable peut faire valoir ses observations par écrit n'est pas prescrit « à peine de déchéance » : il peut être prorogé par l'administration pour de « justes motifs »; enfin, la disposition en cause doit être interprétée en ce sens que la demande du contribuable visant à obtenir une prorogation du délai dans lequel il peut introduire des observations écrites implique également qu'il marque son désaccord sur l'avis de rectification, de sorte qu'il ne peut être procédé à la taxation d'office, même si les motifs qu'il invoque n'étaient pas admis.

Il découle de ce qui précède que le contribuable qui introduit une réclamation contre un avertissement-extrait de rôle et celui qui répond à un avis de rectification ne se trouvent pas dans la même situation : le premier doit se soumettre à un délai sous peine de se voir atteint dans son droit de défense puisqu'il se trouverait privé, s'il ne respectait pas ledit délai, d'un recours juridictionnel; le second doit répondre à un avis de rectification qui n'implique pas de décision définitive de l'administration, mais constitue le point de départ de négociations avec le contribuable en vue de la détermination du revenu imposable. Cette différence est de nature à justifier, en règle, que la solution adoptée par la Cour dans l'arrêt n° 162/2007 ne soit pas transposée aux délais applicables en matière administrative.

Toutefois, l'article 346, alinéa 1er, du CIR 1992 dispose que l'avis de rectification est envoyé « par lettre recommandée à la poste » et

l'article 351 du même Code attache des effets propres au défaut de réponse par le contribuable dans le délai d'un mois. En vertu de cette dernière disposition, dans toutes les hypothèses où l'administration peut procéder à la taxation d'office, le contribuable dispose d'un délai d'un mois à compter de l'envoi de la notification des motifs du recours à cette taxation pour faire valoir ses observations par écrit, sauf dans l'hypothèse où il n'a pas répondu dans le délai fixé à l'article 346. Il s'ensuit que le contribuable qui, ayant mal calculé le délai d'un mois prévu par l'article 346, alinéa 3, et qui fait valoir ses observations avec, fût-ce un jour de retard - c'est l'hypothèse des litiges soumis aux deux juridictions qui interrogeaient la Cour – pourra être taxé d'office, ce qui, en vertu de l'article 352 du même Code, a pour effet de renverser la charge de la preuve, le contribuable n'échappant à cette sanction que s'il a été empêché pour « de justes motifs » de répondre dans le délai d'un mois.

En exigeant de l'administration qu'elle notifie au contribuable, « par lettre recommandée à la poste, les revenus et les autres éléments qu'elle se propose de substituer à ceux qui ont été déclarés », ce qui constitue une règle substantielle de la procédure de rectification, le législateur a pris une mesure qui permet à l'administration de calculer avec certitude le point de départ du délai d'un mois visé à l'article 346, alinéa 3, du CIR 1992. Mais il permet que prenne cours, à un moment où le contribuable ne peut avoir connaissance de l'avis de rectification, un délai qui peut affecter ses droits de défense dans un éventuel recours ultérieur puisque la charge de la preuve sera inversée. Les droits du Trésor seraient tout autant respectés, ceux du contribuable seraient mieux garantis et la sécurité juridique pleinement assurée si le délai d'un mois commençait à courir le troisième jour qui suit celui auquel l'avis de rectification a été remis aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire. Il s'ensuit que, dans l'hypothèse visée à l'article 346 du CIR 1992, en raison des effets spécifiques qui s'attachent à l'écoulement du délai prévu par l'alinéa 3 de cet article, cette disposition a des effets disproportionnés.

La Cour décide dès lors que l'article 346, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit que le délai d'un mois dont dispose

le contribuable pour répondre à un avis de rectification s'ouvre lors de l'envoi de cet avis.

XIII. DROIT DE LA JEUNESSE

32. *La composition de la Cour d'assises chargée de juger un mineur* (arrêt n° 154/2010)

La loi du 31 juillet 2009 a modifié, comme son intitulé l'indique, l'article 119 du Code judiciaire et l'article 57*bis* de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait; par ailleurs, l'article 209 de la loi du 21 décembre 2009 relative à la réforme de la cour d'assises a remplacé l'article 119 précité du Code judiciaire : cet article 209 a donc abrogé implicitement, à dater de son entrée en vigueur - soit le 21 janvier 2010 - l'article 2 de la loi du 31 juillet 2009. Selon les travaux préparatoires, les modifications apportées par le législateur à l'article 119 du Code judiciaire et à l'article 57*bis* de la loi du 8 avril 1965 entendent répondre à l'arrêt n° 49/2008¹ par lequel la Cour avait annulé partiellement l'article 57*bis*, § 1er, de la loi du 8 avril 1965, tel qu'il avait été inséré par l'article 21 de la loi du 13 juin 2006 « modifiant la législation relative à la protection de la jeunesse et à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction ».

La Cour a été saisie d'une demande d'annulation des dispositions précitées des lois des 31 juillet et 21 décembre 2009.

Les parties requérantes alléguaient la violation de l'article 22*bis* de la Constitution ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 6.1, 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 14, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 3 et 40 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et avec le principe général de droit du respect absolu de l'intérêt supérieur de l'enfant. Pour les motifs qu'elle indique dans son arrêt, la Cour limite son examen à deux

¹ Voir le rapport 2008, pp. 57-62.

aspects des moyens soulevés devant elle : d'une part, les parties requérantes reprochaient au législateur de ne pas avoir créé un système spécial pour les enfants en cas de comparution devant la cour d'assises; l'exigence selon laquelle deux des trois magistrats assis composant une cour d'assises chargée de juger un mineur doivent désormais avoir suivi une formation particulière en matière de jeunesse ne ferait pas de cette cour une juridiction satisfaisant aux exigences fixées par les dispositions constitutionnelles et les dispositions de droit international précitées; d'autre part, les parties requérantes reprochaient aux dispositions attaquées de ne pas obliger le président de la cour d'assises appelé à juger un mineur d'avoir suivi une formation spécialisée en matière de jeunesse.

Sur la base de l'article 57*bis* de la loi du 8 avril 1965, il ne peut être décidé du dessaisissement du tribunal de la jeunesse que si le mineur déféré au tribunal de la jeunesse en raison d'un fait qualifié d'infraction était âgé de seize ans ou plus et que le tribunal de la jeunesse estime inadéquate une mesure de garde, de préservation ou d'éducation. La décision d'amener un mineur devant la cour d'assises ne peut être prise que par une juridiction spécialisée en matière de jeunesse, moyennant une décision motivée et pourvu qu'il soit satisfait à un certain nombre de conditions rigoureuses. En outre, un recours peut être introduit contre cette décision.

Tant l'article 22*bis*, alinéa 4, de la Constitution que l'article 3, paragraphe 1, de la Convention internationale des droits de l'enfant imposent aux juridictions de prendre en compte, de manière primordiale, l'intérêt du mineur; cette obligation s'impose à la cour d'assises de la même manière qu'à toute autre juridiction chargée de trancher un litige mettant en cause un mineur d'âge. Lorsqu'il entend faire juger des mineurs selon les règles du droit commun, le législateur est tenu de mettre sur pied une procédure qui tient compte de leur situation particulière; cette exigence découle non seulement de l'article 14, paragraphe 4, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais contribue également à la tenue d'un procès équitable, tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme; en effet, compte tenu de la nature spécifique des questions que la justice des mineurs est amenée à traiter, celle-ci doit, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, présenter des particularités par

rapport au système de la justice pénale applicable aux adultes (voy., CEDH, 2 mars 2010, *Adamkiewicz c. Pologne*, § 106).

Les dispositions attaquées visent à donner suite à l'arrêt précité n° 49/2008 dans lequel la Cour a statué sur un recours en annulation de la loi du 13 juin 2006. Sous l'empire de cette loi, la cour d'assises appelée à juger un mineur était composée de la même manière qu'une cour d'assises amenée à juger un adulte; en revanche, lorsque le mineur, ayant fait l'objet d'une mesure de dessaisissement, est renvoyé devant la chambre spécifique du tribunal de la jeunesse, celui-ci est jugé par une chambre à trois juges dont deux au moins sont choisis parmi les magistrats ayant une formation ou une expérience reconnue en matière de droit de la jeunesse et de droit pénal. Dans l'arrêt précité, la Cour a en particulier jugé : « A défaut d'avoir prévu de telles dispositions, le législateur traite différemment les mineurs qui ont fait l'objet d'un dessaisissement selon qu'ils sont soupçonnés d'avoir commis un délit ou un crime correctionnalisable ou qu'ils sont soupçonnés d'avoir commis un crime non correctionnalisable. Si cette différence de traitement repose sur un critère objectif en ce que les infractions de la deuxième catégorie sont plus graves que celles de la première, ce critère, en ce qui concerne des mineurs, n'est pas de nature à justifier ce traitement différent ». En ce qu'il impose désormais à deux des trois magistrats composant la cour d'assises appelée à juger un mineur d'avoir suivi une même formation que celle visée aux articles 78, alinéa 2, ou 101, alinéa 6, du Code judiciaire, le législateur a fait disparaître la discrimination qui avait été constatée par la Cour dans son arrêt n° 49/2008 précité.

Les dispositions attaquées n'excluent pas que le président de la cour d'assises soit un des deux magistrats ayant suivi la formation continue visée à l'article 259*sexies*, § 1er, 1°, alinéa 3, ou à l'article 259*sexies*, § 1er, 2°, alinéa 2, du Code judiciaire, mais elles ne comportent aucune obligation à cette fin. Il peut être admis que, compte tenu de ce que la majorité de ses membres disposent d'une formation spécifique en matière de jeunesse, la cour d'assises constitue une juridiction spécialisée pour traiter d'affaires mettant en cause des mineurs. Cette composition particulière lui permet de mettre en œuvre, dans les meilleures conditions, l'obligation qui est la sienne, en vertu de l'article 22*bis*, alinéa 4, de la Constitution, de

prendre en considération, de manière primordiale, l'intérêt de l'enfant. Bien que le président de la cour d'assises dispose d'un certain nombre de compétences qu'il exerce personnellement, ces compétences ne sont pas de nature à porter atteinte aux droits du mineur, en ce que le président n'aurait pas suivi la formation visée ci-dessus. En vertu de l'article 120, alinéa 1er, du Code judiciaire, tel qu'il a été modifié par l'article 210 de la loi précitée du 21 décembre 2009, le président de la cour d'assises sera contraint, sauf cas de dispense fixés par le Roi, de suivre une formation spécialisée, organisée par l'Institut de formation judiciaire. Compte tenu du fait que la cour d'assises peut désormais également juger des mineurs, on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il soit tenu compte de cet élément dans cette formation.

La Cour rejette en conséquence le recours.

XIV. DROIT CIVIL

33. *Les effets de l'établissement de la filiation d'un enfant adopté majeur* (arrêt n° 13/2010)

La Cour a été interrogée sur la question de savoir si les articles 334, 350, 356-1 et 370, § 4 du Code civil violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que, d'une part, l'établissement de la filiation d'un enfant adopté n'a d'autre effet que de rendre applicables les empêchements à mariage, alors que l'établissement de la filiation d'un enfant non adopté fait naître tous les effets liés à la filiation et en ce que, d'autre part, l'adoption plénière peut être révoquée lorsqu'une seconde adoption plénière suit, alors qu'elle ne peut l'être après l'établissement de la filiation de l'adopté. La Cour a limité son examen à la situation soumise au juge *a quo*, à savoir celle dans laquelle l'action est intentée par une personne adoptée majeure.

En ce qui concerne l'hypothèse d'une révocation de l'adoption plénière lorsqu'une seconde adoption plénière suit, la Cour observe qu'elle ne peut se réaliser, étant donné que les personnes majeures ne peuvent plus bénéficier d'une adoption plénière (article 355 du Code civil); dès lors, les dispositions en cause n'engendrent pas, à l'égard des personnes adoptées majeures, la différence de traitement évoquée.

En établissant la règle selon laquelle l'adoption plénière confère à l'enfant et à ses descendants un statut comportant des droits et obligations identiques à ceux qu'ils auraient si l'enfant était né de l'adoptant ou des adoptants et selon laquelle, sous réserve des empêchements à mariage, l'enfant qui fait l'objet d'une adoption plénière cesse d'appartenir à sa famille d'origine (article 356-1, alinéas 1er et 2, du Code civil), même lorsque la filiation de l'adopté à l'égard d'une personne autre que l'adoptant ou les adoptants est établie ultérieurement (article 350, alinéa 2, du Code civil), le législateur a, d'une part, recherché l'assimilation avec le lien de

filiation ordinaire et, d'autre part, voulu garantir la stabilité des liens de parenté et de l'entourage familial de l'adopté.

La différence de traitement, en ce qui concerne les effets en matière d'établissement de la filiation, entre les personnes ayant bénéficié d'une adoption plénière et celles qui n'ont pas bénéficié d'une adoption repose sur un critère objectif qui est pertinent, eu égard au but mentionné ci-dessus. Dès lors que la personne qui a bénéficié d'une adoption plénière est totalement assimilée aux enfants nés de l'adoptant ou des adoptants, les dispositions en cause n'ont pas d'effets disproportionnés en ce qu'elles l'empêchent, lorsque sa filiation à l'égard d'une personne autre que l'adoptant ou les adoptants est établie, d'avoir les mêmes droits et obligations que ceux des enfants de cette autre personne.

La Cour décide en conséquence que, à l'égard de la personne adoptée majeure, l'article 350, l'article 356-1, alinéa 2, et l'article 370, § 4, abrogé par la loi du 24 avril 2003, du Code civil ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

34. *Le nom de l'adopté par le conjoint ou cohabitant de même sexe que son auteur*
(arrêt n° 104/2010)

L'article 353-2, § 2, alinéa 1er, du Code civil - qui ne concerne que l'adoption simple - prévoit que « si une personne adopte l'enfant ou l'enfant adoptif de son conjoint de même sexe ou cohabitant de même sexe, ce dernier et l'adoptant déclarent devant le tribunal, de commun accord, lequel des deux donnera son nom à l'adopté. Le jugement mentionne cette déclaration ».

La Cour a été interrogée sur la comparaison entre la situation de l'adopté visé par cette disposition - qui ne peut porter qu'un seul nom, soit celui de son auteur soit celui de la personne qui l'adopte - avec la situation des adoptés qui, en vertu d'autres dispositions du Code civil, ont la possibilité de conserver leur nom d'origine en le faisant précéder ou suivre du nom de la personne qui procède à l'adoption simple.

Pour les motifs qu'elle a précédemment détaillés dans son raisonnement, la Cour conclut que, s'il est vrai que l'enfant adopté par le conjoint ou le cohabitant de même sexe que son auteur n'est pas extrait de sa famille d'origine pour entrer dans une autre famille, sa situation n'est cependant pas différente, notamment, de celle de l'enfant adopté par le mari ou le cohabitant de sa mère ou de sa mère adoptive, ou de celle de l'enfant adopté par le conjoint ou cohabitant de même sexe que son parent adoptif. Tous ces enfants peuvent avoir le même intérêt à conserver après l'adoption le nom qu'ils portaient avant celle-ci, joint au nom de l'adoptant, puisqu'ils maintiennent le même lien avec leur famille d'origine. Il n'est dès lors pas justifié que l'enfant adopté par le conjoint ou cohabitant de même sexe que son auteur ne puisse pas conserver le nom qu'il portait avant l'adoption, en le faisant précéder ou suivre du nom de l'adoptant, alors que dans les autres hypothèses, l'enfant adopté a la possibilité de continuer à porter le nom qui était le sien avant l'adoption, précédé ou suivi du nom qui lui est attribué en conséquence de l'adoption.

La Cour décide dès lors que l'article 353-2, § 2, du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne prévoit pas la possibilité que l'adopté, dans l'hypothèse visée par cette disposition, conserve son nom en le faisant précéder ou suivre du nom de l'adoptant. La Cour rappelle que, dès lors que cette lacune est située dans le texte soumis à la Cour, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution¹.

35. La reconnaissance de paternité et l'intérêt de l'enfant (arrêt n° 144/2010)

La Cour a été interrogée au sujet de la constitutionnalité de l'article 329*bis*, § 2, alinéa 3, du Code civil. Le juge *a quo* demandait à la Cour si cette disposition, qui est d'application aux

¹ Voir le présent rapport, pp. 69-70.

reconnaisances hors mariage, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il oblige le tribunal à ne prendre en compte que la réalité biologique et ne lui permet pas de refuser la reconnaissance, pour contradiction manifeste avec l'intérêt de l'enfant, si la demande de reconnaissance concerne un enfant qui n'a pas encore atteint l'âge d'un an au moment de l'introduction de la demande, alors que cette possibilité existe lorsque l'enfant a atteint l'âge d'un an.

L'article 3.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 22*bis* de la Constitution imposent de prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans les procédures le concernant.

Selon les travaux préparatoires de la loi du 1er juillet 2006 modifiant des dispositions du Code civil relatives à l'établissement de la filiation et aux effets de celle-ci, il était dans les intentions du législateur de tenir compte de la jurisprudence de la Cour, à savoir les arrêts *n*^{os} 112/2002 et 66/2003. Comme la Cour l'a déjà observé dans cet arrêt *n*^o 66/2003¹, il peut exister des cas dans lesquels l'établissement juridique de la filiation paternelle d'un enfant cause à celui-ci un préjudice. Si, en règle générale, on peut estimer qu'il est de l'intérêt de l'enfant de voir établie sa double filiation, on ne peut présumer de manière irréfutable que tel soit toujours le cas.

Si l'âge d'un an constitue un critère objectif, il ne saurait être considéré comme pertinent au regard de la mesure en cause. Rien ne peut justifier que le juge saisi d'une demande de reconnaissance de paternité prenne en considération l'intérêt de l'enfant lorsqu'il est âgé de plus d'un an, mais ne puisse en tenir compte lorsque l'enfant a moins d'un an. En outre, en ce qu'elle a pour conséquence que l'intérêt d'un enfant âgé de moins d'un an n'est jamais pris en compte lors de l'établissement de sa filiation paternelle par reconnaissance, cette mesure porte une atteinte disproportionnée aux droits des enfants concernés. En effet, la mesure en cause a pour conséquence que le juge ne peut jamais rejeter la demande de reconnaissance si la demande a été introduite avant que l'enfant à reconnaître ait atteint l'âge d'un an et s'il est établi que la personne

¹ Voir le rapport 2003, pp. 81-82; en matière de reconnaissance, voir aussi le rapport 2005, pp. 67-68.

qui souhaite reconnaître l'enfant est le père biologique de l'enfant. L'absence de toute possibilité de contrôle judiciaire portant sur l'intérêt de l'enfant mineur non émancipé à voir établie la filiation paternelle par reconnaissance dans l'hypothèse visée à l'article 329bis, § 2, alinéa 3, du Code civil, est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour décide en conséquence que l'article 329bis, § 2, alinéa 3, du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas au juge saisi d'une demande de reconnaissance avant le premier anniversaire de l'enfant non émancipé à reconnaître, introduite par un homme qui est le père biologique, d'exercer un contrôle portant sur l'intérêt de l'enfant à voir établie cette filiation.¹

36. Rachat de gré à gré par un époux, marié sous le régime de la séparation de biens, de la part de son conjoint dans un bien immobilier qui leur appartient en indivision - Comparaison avec les cohabitants légaux (arrêt n° 72/2010)

L'article 1469 du Code civil, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 de la loi du 14 juillet 1976 relative aux droits et devoirs respectifs des époux et aux régimes matrimoniaux, prévoit que « sans préjudice de l'application de l'article 215, § 1er, et sous réserve des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 815, chacun des époux peut à tout moment demander le partage de tout ou partie des biens indivis entre eux; le rachat par l'un des époux de la part de l'autre époux dans un ou plusieurs biens ne peut avoir lieu qu'en vente publique ou moyennant l'autorisation du tribunal ». L'article 1595 du même Code, tel qu'il a été modifié par l'article 4 de la même loi du 14 juillet 1976, détermine les quatre cas dans lesquels un contrat de vente peut avoir lieu entre époux, parmi lesquels figure (4°) le cas « où l'un des époux rachète en vente publique ou avec l'autorisation du tribunal, la part de son conjoint dans un bien indivis entre eux »; le dernier alinéa réserve en outre « sauf, dans ces quatre cas, les droits des héritiers des parties contractantes, s'il y a avantage indirect ».

¹ Voir le présent rapport, pp. 69-70.

La Cour a été interrogée sur la question de savoir si les articles 1469, alinéa 2, et 1595, alinéa 1er, 4°, précités sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'un époux, marié sous le régime de la séparation de biens, qui souhaite racheter de gré à gré la part de son conjoint dans un bien immobilier qui leur appartient en indivision, doit disposer de l'autorisation du juge, alors que cette condition n'est pas applicable aux cohabitants légaux.

Avant la loi du 14 juillet 1976, un contrat de vente entre époux n'était possible que dans les cas prévus par l'article 1595, alinéa 1er, 1° à 3°, du Code civil. Il ressort des travaux préparatoires relatifs aux dispositions soumises à la Cour que ces articles 1469, alinéa 2, et 1595, alinéa 1er, 4°, poursuivent un double objectif. D'une part, ces dispositions visent à protéger les éventuels créanciers contre un transfert, par un des époux à l'autre époux, de ses droits indivis, les créanciers n'étant plus en mesure d'opérer une saisie et de demander le partage du bien indivis; l'intervention du tribunal se justifie par la volonté de contrôler les modalités du rachat. D'autre part, ces dispositions ont pour but d'éviter que le rachat dissimule une donation afin d'échapper au caractère révocable des donations entre époux (article 1096, alinéa 1er, du Code civil) et à la limitation des donations à la part dont un conjoint peut disposer sans léser les héritiers réservataires.

Par cohabitation légale, il y a lieu d'entendre la situation de vie commune de deux personnes ayant fait une déclaration écrite de cohabitation légale (article 1475 du Code civil). Les dispositions du Code civil applicables aux cohabitants légaux créent une protection patrimoniale limitée qui s'inspire partiellement de dispositions applicables aux époux.

La différence de traitement entre conjoints et cohabitants légaux se fonde sur un élément objectif, à savoir que leur situation juridique diffère aussi bien en ce qui concerne les obligations mutuelles qu'en ce qui concerne leur situation patrimoniale. Cette situation juridique différente peut, dans certains cas, lorsqu'elle est liée au but de la mesure, justifier une différence de traitement entre conjoints et cohabitants légaux.

Le régime de la cohabitation légale prévu aux articles 1475 à 1479 du Code civil est comparable à celui de la séparation de biens inscrit aux articles 1466 à 1469 du Code civil. Dans le régime de la séparation de biens, chaque époux reste propriétaire de ce qu'il possédait avant le mariage et de ce qu'il acquiert au cours du mariage; l'article 1466 du Code civil dispose à cet égard que « lorsque les époux ont stipulé par contrat de mariage qu'ils seront séparés de biens, chacun d'eux a seul tous pouvoirs d'administration, de jouissance et de disposition, sans préjudice de l'application de l'article 215, § 1er; il garde propres ses revenus et économies ». A défaut de convention contraire, il en va de même pour les cohabitants légaux : l'article 1478, alinéa 1er, du Code civil dispose que « chacun des cohabitants légaux conserve les biens dont il peut prouver qu'ils lui appartiennent, les revenus que procurent ces biens et les revenus du travail ». En ce qui concerne la preuve de la propriété, l'article 1468, alinéa 2, du Code civil dispose, à l'égard des époux mariés selon le régime de la séparation de biens, que « les biens meubles dont la propriété dans le chef d'un seul des époux n'est pas établie, sont considérés comme indivis entre eux ». En ce qui concerne les cohabitants légaux, l'article 1478, alinéa 2, du Code civil dispose que « les biens dont aucun des cohabitants légaux ne peut prouver qu'ils lui appartiennent et les revenus que ceux-ci procurent sont réputés être en indivision ».

Bien que la situation patrimoniale des cohabitants légaux et des époux mariés sous le régime de la séparation de biens soit comparable, la restriction prévue par les dispositions en cause ne s'applique pas à la première catégorie de personnes. La crainte du législateur que le rachat dissimule une donation afin de contourner le caractère révocable de cette donation ne peut, il est vrai, concerner les cohabitants légaux, étant donné que les donations entre ces parties sont soumises au droit commun et sont donc en principe irrévocables (article 894 du Code civil). Il n'empêche que le souci du législateur, mentionné ci-dessus, de protéger les héritiers réservataires contre les donations déguisées s'applique tout autant aux cohabitants légaux. Le législateur était d'ailleurs conscient de la nécessité de protéger ces héritiers, étant donné que l'article 1478, alinéa 3, du Code civil dispose que « si le cohabitant légal survivant est un héritier du cohabitant prémourant, l'indivision visée à l'alinéa précédent [de cet article] sera tenue, à l'égard des héritiers

réservataires du prémourant, comme une libéralité, sauf preuve du contraire ». L'article 1478, alinéa 3, précité n'est cependant plus applicable lorsqu'un cohabitant légal rachète la part de l'autre cohabitant légal dans un bien indivis entre eux. Par le rachat de la part d'un cohabitant légal, l'autre cohabitant légal pourra prouver son droit de propriété sur l'ensemble du bien et il ne sera plus question d'indivision. Par ailleurs, les éventuels créanciers d'un cohabitant légal qui transfère ses droits indivis à l'autre cohabitant légal ne sont pas protégés à défaut d'une obligation soit d'organiser une vente publique, soit de demander l'autorisation du juge; certes, les créanciers peuvent « attaquer les actes faits par leur débiteur en fraude de leurs droits » (article 1167, alinéa 1er, du Code civil) : dans ce cas, ils doivent cependant prouver la fraude. Une telle exigence n'est pas applicable lorsqu'un conjoint transfère ses droits indivis dans un bien à l'autre conjoint sans vente publique ou sans l'autorisation du juge.

Eu égard à ce qui précède, la différence de traitement en cause n'est pas raisonnablement justifiée. La Cour ajoute que cette discrimination n'a cependant pas son siège dans les articles 1469, alinéa 2, et 1595, alinéa 1er, 4°, du Code civil : elle découle du fait que le législateur n'a pas prévu une restriction analogue pour les cohabitants légaux dans les articles 1475 à 1479 du Code civil. En conséquence, la Cour décide que la discrimination constatée ne résidant pas dans les articles 1469, alinéa 2, et 1595, alinéa 1er, 4°, du Code civil, ces dispositions ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.¹

37. Assurance-vie et rapport successoral (arrêt n° 147/2010)

La loi du 25 juin 1992 régit le contrat d'assurance terrestre.

L'article 124 de cette loi prévoit qu'« en cas de décès du preneur d'assurance, sont seules sujettes à rapport ou à réduction les primes payées par lui dans la mesure où les versements effectués sont

¹ Voir le présent rapport, pp. 69-70.

manifestement exagérés eu égard à sa situation de fortune, sans toutefois que ce rapport ou cette réduction puisse excéder le montant des prestations exigibles ».

La Cour s'est déjà prononcée, par le passé, au sujet de la compatibilité de cette disposition avec le principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, dans son arrêt n° 96/2008¹, la Cour a conclu à son inconstitutionnalité, en ce que l'article 124 précité a pour effet que les héritiers réservataires ne peuvent faire valoir leurs droits sur la réserve en ce qui concerne un capital constitué par le *de cuius* ayant souscrit une assurance-vie mixte dans le cadre d'une opération d'épargne.

La Cour a de nouveau été interrogée au sujet de ce même article 124, en ce que cette disposition aurait pour effet que lorsqu'un des héritiers a été avantagé, de son vivant, par le *de cuius*, les autres héritiers ne pourraient pas demander le rapport de cet avantage lorsqu'il s'agit du capital d'une assurance-vie souscrite par le *de cuius* au profit de cet héritier, alors qu'ils le pourraient si cet avantage avait pris une autre forme. La différence de traitement soumise à la Cour concernait deux catégories d'héritiers : d'une part, ceux qui, lorsqu'ils ont reçu une donation, sont soumis aux règles du rapport, d'autre part, ceux qui en leur qualité de bénéficiaires d'un contrat d'assurance-vie mixte ne sont pas soumis à ces règles, du moins en ce qui concerne le capital.

La Cour rappelle que, dans son arrêt n° 96/2008, elle a conclu à l'inconstitutionnalité de la disposition en cause, dans la mesure indiquée ci-dessus : en effet, à la suite d'une faveur accordée par un preneur d'assurance à un seul ou à plusieurs de ses enfants, à l'exclusion d'un ou de plusieurs autres, les héritiers réservataires non bénéficiaires sont en réalité déshérités dans une mesure plus ou moins grande, de sorte que la disposition en cause peut avoir des effets disproportionnés en ce qui concerne le traitement des différentes catégories d'héritiers réservataires, selon qu'ils sont bénéficiaires ou non du contrat d'assurance-vie du *de cuius*.

¹ Voir le rapport 2008, pp. 96-98.

En revanche, l'article 843 du Code civil n'oblige au rapport que les héritiers, à l'exclusion du donataire qui ne serait pas héritier, tandis que l'article 844 permet au donateur de dispenser l'héritier du rapport. Le rapport - contrairement à la réserve qui ne peut être écartée que dans les cas prévus par la loi, qui ne peut être invoquée que par les héritiers réservataires et qui, pour le *de cuius*, est indisponible - peut être écarté par la simple volonté du donateur et aucun élément ne permet de justifier, à cet égard, que les contrats d'assurance en cause soient traités autrement que d'autres actes à titre gratuit. Sans doute l'objet des présomptions est-il différent dans le cas des donations et legs visés par le Code civil (l'obligation de rapport est présumée) et dans celui des assurances visées par la disposition en cause (la dispense de rapport est présumée), mais il reste que dans les deux cas, le *de cuius* a la possibilité de faire primer sa volonté, de sorte que la différence de traitement ne peut être tenue pour injustifiée.

La Cour décide en conséquence que l'article 124 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition a pour effet que le rapport ne peut être invoqué à l'égard du capital en cas d'opération d'épargne par le *de cuius* sous la forme d'une assurance-vie mixte.

38. Les baux commerciaux : révision du loyer en cas de renouvellement du bail (arrêt n° 150/2010)

La loi du 30 avril 1951, constitutive de la section 2bis (« Des règles particulières aux baux commerciaux ») du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil, régit, comme son intitulé l'indique, les baux commerciaux.

Aux termes de l'article 13, alinéa 1er, de cette loi, le preneur a le droit d'obtenir, par préférence à toute autre personne, le renouvellement de son bail pour la continuation du même commerce, soit à l'expiration de celui-ci, soit à l'expiration du premier ou à l'expiration du deuxième renouvellement, pour une durée de neuf années, sauf accord des parties constaté par un acte

authentique ou par une déclaration faite devant le juge. Le preneur désireux d'exercer le droit au renouvellement doit, à peine de déchéance, le notifier au bailleur par exploit d'huissier de justice ou par lettre recommandée dix-huit mois au plus, quinze mois au moins, avant l'expiration du bail en cours; la notification doit indiquer, à peine de nullité, les conditions auxquelles le preneur lui-même est disposé à conclure le nouveau bail et contenir la mention qu'à défaut de notification par le bailleur, suivant les mêmes voies et dans les trois mois, de son refus motivé de renouvellement, de la stipulation de conditions différentes ou d'offres d'un tiers, le bailleur sera présumé consentir au renouvellement du bail aux conditions proposées (article 14, alinéa 1er, de la loi précitée).

L'article 14, alinéa 3, de la même loi du 30 avril 1951 atténue, en faveur du preneur, la sanction attachée au non-respect des formes et délais fixés pour une demande de renouvellement de bail : « si le preneur, forclos du droit au renouvellement, est, après l'expiration du bail, laissé en possession des lieux loués, il s'opère un nouveau bail d'une durée indéterminée, auquel le bailleur pourra mettre fin moyennant un congé de dix-huit mois au moins, sans préjudice du droit, pour le preneur, de demander le renouvellement ».

L'article 6 de la loi du 30 avril 1951 prévoit qu'« à l'expiration de chaque triennat, les parties ont le droit de demander au juge de paix la révision du loyer, à charge d'établir que, par le fait de circonstances nouvelles, la valeur locative normale de l'immeuble loué est supérieure ou inférieure d'au moins 15 p.c. au loyer stipulé dans le bail ou fixé lors de la dernière révision. Le juge statue en équité et n'a pas égard au rendement favorable ou défavorable résultant du seul fait du preneur. L'action ne peut être intentée que pendant les trois derniers mois du triennat en cours. Le loyer révisé produira ses effets à compter du premier jour du triennat suivant, l'ancien loyer demeurant provisoirement exigible jusqu'à la décision définitive ».

La Cour a été interrogée par la Cour de cassation sur la différence de traitement entre deux catégories de preneurs : d'une part, le preneur d'un bail commercial à durée indéterminée né en application de l'article 14, alinéa 3, de la loi sur les baux commerciaux, qui ne peut

demander au juge la révision du loyer fixé dans ledit bail, et, d'autre part, le preneur d'un bail commercial renouvelé pour une durée de neuf ans en application de l'article 13, alinéa 1er, de la même loi, qui peut demander au juge la révision du loyer.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 30 avril 1951 que le législateur entendait à la fois assurer une certaine stabilité au preneur d'un fonds de commerce et trouver un point d'équilibre entre les intérêts du preneur et ceux du bailleur.

Dans la mesure où le législateur a conçu la possibilité de demander la révision du loyer, prévue à l'article 6 de la loi sur les baux commerciaux, comme une compensation à la durée minimale de neuf années fixée par l'article 3, alinéa 1er, de la même loi, il convient de constater que, lorsque naît un nouveau bail d'une durée indéterminée, en application de l'article 14, alinéa 3, en cause, de cette même loi, tant le bailleur que le preneur peuvent mettre fin à ce contrat moyennant un congé relativement court. L'article 14, alinéa 3, de la loi sur les baux à loyer dispose à cet égard que le bailleur pourra mettre fin à ce bail moyennant un congé de dix-huit mois au moins. En application de l'article 1736 du Code civil, le preneur pourra mettre fin au bail conclu pour une durée indéterminée moyennant un congé d'un mois. Lorsque le bail commercial devient un bail à durée indéterminée à défaut de renouvellement, les parties au contrat peuvent toutefois convenir à l'amiable d'un renouvellement du bail sans respecter les formalités légales, qui ne revêtent un caractère impératif que pour protéger le bailleur. La possibilité de révision s'appliquant aussi pendant ce loyer renouvelé, les parties à un bail à durée indéterminée, mis en œuvre par application de l'article 14, alinéa 3, de la loi sur les baux commerciaux, peuvent ainsi encore obtenir un droit de révision. Compte tenu de ce qui précède, la différence de traitement est raisonnablement justifiée par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur. Dans l'interprétation des dispositions en cause soumise par le juge *a quo*, la Cour décide dès lors que les articles 6 et 14, alinéa 3, de la section 2bis (« Des règles particulières aux baux commerciaux ») du livre III, titre VIII, chapitre II, du Code civil ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour poursuit toutefois en relevant que les dispositions en cause peuvent également recevoir une autre interprétation. En effet, l'article 3, alinéa 1er, de la loi sur les baux commerciaux prévoit que la durée du bail ne peut être inférieure à neuf années. Il n'est dès lors pas exclu que le bail initialement conclu le soit pour une période plus longue que celle de neuf ans. Rien, des termes de l'article 6 de la même loi ni des travaux préparatoires qui ont précédé son adoption, ne permet d'affirmer que l'application de celui-ci serait exclue en pareille hypothèse. Il en est de même pour un bail commercial d'une durée indéterminée né en application dudit article 14, alinéa 3. Dans ce cas, le bail prend cours à l'expiration de la précédente période de neuf ans qui constitue le terme du bail initial, de sorte qu'une demande de révision du loyer à l'expiration de chaque triennat à compter de cette date pourrait être envisagée en application de l'article 6 en cause. Dans cette interprétation, la différence de traitement entre les deux catégories de preneurs visées par la question préjudicielle est inexistante, de sorte que les articles 6 et 14, alinéa 3, de la loi du 30 avril 1951 sur les baux commerciaux ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il appartient à la juridiction *a quo* de déterminer quelle est l'interprétation à donner aux dispositions en cause.

XV. DROIT COMMERCIAL

39. *Faillite - Suspension des voies d'exécution - Situation du conjoint du failli - Exécution d'une convention de cession de rémunération* (arrêt n° 5/2010)

arrêt n° 5/2010

L'article 24*bis* de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, tel qu'il a été inséré par la loi du 20 juillet 2005 et modifié par la loi du 20 juillet 2006, prévoit que, à compter du jugement déclaratif de faillite, sont suspendues les voies d'exécution à charge de la personne physique qui, à titre gratuit, s'est constituée sûreté personnelle du failli; lorsque la sûreté personnelle n'est pas totalement déchargée de son obligation par le tribunal, les créanciers recouvrent le droit d'exercer individuellement leur action sur ses biens.

Deux questions préjudicielles ont été posées à la Cour au sujet de cette disposition. Le litige pendant devant la juridiction *a quo* concerne la situation du conjoint du failli qui est personnellement obligé à la dette de son époux et qui s'est engagé à l'égard du créancier à céder sa rémunération en garantie de cette obligation; la Cour limite son examen à cette hypothèse.

La Cour était tout d'abord interrogée au sujet de la compatibilité de l'article 24*bis* de la loi sur les faillites avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que seule la personne physique qui, à titre gratuit, s'est constituée sûreté personnelle peut bénéficier de cette disposition, et non le conjoint qui est personnellement obligé à la dette de son époux failli.

La Cour rappelle tout d'abord ses arrêts n^{os} 69/2002, 78/2004, 6/2005, 7/2005 et 172/2005, ainsi que les interventions législatives liées à ceux-ci.

Elle poursuit en relevant qu'il ressort des travaux préparatoires de l'article 3 de la loi du 20 juillet 2005 - qui insère l'article 24*bis* en cause dans la loi du 8 août 1997 sur les faillites - que le législateur a eu le souci de « prévenir la ' course à la caution ' qui pourrait s'instaurer dès la survenance de la faillite », puisque « la décision

relative à une éventuelle décharge de la sûreté personnelle du failli ne sera prononcée qu'à la clôture de la procédure ». Dans son arrêt n° 179/2006¹, la Cour a jugé, à propos de la disposition en cause, que « dès lors que le législateur prévoit une procédure permettant la décharge de la caution à titre gratuit à certaines conditions, il lui revient de prendre les mesures adéquates de façon à empêcher que des procédures individuelles puissent faire échec à la politique de protection de la caution qu'il entend mener. Par ailleurs, le législateur a veillé à limiter, dans la mesure du possible, les inconvénients de la procédure pour les créanciers puisqu'il a prévu, à l'article 80, alinéa 6, de la loi du 8 août 1997, modifié par l'article 7, 2°, de la loi du 20 juillet 2005, que les créanciers jouissant d'une sûreté personnelle et qui ont effectué les déclarations prévues à l'article 63 de la loi du 8 août 1997 peuvent, six mois après le jugement déclaratif de faillite, demander au tribunal de statuer sur la décharge de la caution personnelle à titre gratuit ». En outre, depuis la modification de cette disposition par l'article 2 de la loi du 18 juillet 2008 modifiant l'article 82, alinéa 2, de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, celui qui est personnellement obligé à la dette que son ex-conjoint avait contractée pendant la durée du mariage est également libéré de cette obligation par l'effet de l'excusabilité. Toutefois, le législateur a laissé subsister une différence de traitement incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'a pas prévu que les voies d'exécution à charge du conjoint du failli sont suspendues, en attendant que, le cas échéant, ait été prise la décision relative à l'excusabilité du failli.

La Cour décide dès lors que l'article 24*bis* de la loi du 8 août 1997 sur les faillites viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas la suspension des voies d'exécution à charge du conjoint du failli.

Par une seconde question préjudicielle, la Cour était interrogée sur la compatibilité de l'article 24*bis* de la loi sur les faillites avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'en vertu de cette disposition, seules les voies d'exécution sont suspendues et non l'exécution d'une convention par laquelle le conjoint du failli, qui ne s'est pas porté caution à titre gratuit, s'est engagé à céder sa rémunération en garantie d'une dette de son époux.

¹ Voir le rapport 2006, pp. 130-134.

En décidant de faire bénéficier certains coobligés du failli des effets de l'excusabilité accordée à celui-ci, le législateur s'écarte du droit patrimonial civil, en vertu duquel « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites » (article 1134, alinéa 1er, du Code civil) et « quiconque est obligé personnellement est tenu de remplir ses engagements sur tous ses biens mobiliers ou immobiliers, présents et à venir » (article 7 de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851). De telles dérogations aux règles du droit civil ne sont justifiées qu'en ce qu'elles permettent d'éviter que certains coobligés du failli soient traités de manière discriminatoire, mais elles ne vont pas jusqu'à justifier qu'une décharge soit accordée à toutes les personnes qui sont obligées aux dettes du failli excusé ou à exiger un moratoire général de paiement en attendant que soit clôturée la faillite. Ainsi, par son arrêt n° 50/2006, la Cour a jugé que le législateur n'avait pas violé les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les articles 24bis et 82 de la loi sur les faillites ne s'appliquent pas aux personnes physiques qui, à titre gratuit, ont consenti, en tant que garantie, une hypothèque sur immeuble.

En l'espèce, il découle de la réponse donnée à la première question préjudicielle que la suspension des mesures d'exécution prévue en faveur de la caution à titre gratuit doit également s'appliquer, sous peine de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, à l'engagement du conjoint. Si la cession de rémunération n'est pas une voie d'exécution au sens technique du terme, sa mise en œuvre aboutit, tout comme le ferait une saisie sur salaire et dans les mêmes limites que celle-ci conformément à l'article 1409 du Code judiciaire, au paiement d'une somme par le conjoint qui, en vertu de l'article 82, alinéa 2, de la loi sur les faillites, pourrait être libéré par l'effet de l'excusabilité dont bénéficierait par la suite le failli. Or, comme le relève le juge *a quo*, le conjoint du failli n'a aucune possibilité de hâter la décision relative à l'excusabilité, à la différence des sûretés personnelles visées à l'article 72bis de la loi en cause : en effet, l'article 80, alinéas 5 et 6, de la loi en cause n'autorise que le failli, les créanciers et ces sûretés personnelles à demander au tribunal, six mois après le jugement déclaratif de faillite, la décharge du coobligé. Pour les mêmes raisons que celles qu'avait exprimées la Cour dans son arrêt précité n° 179/2006, l'excusabilité qui serait ultérieurement accordée au failli ne pourra avoir pour effet de décharger le conjoint si, entre-temps, une décision passée en force de chose jugée a validé la cession de rémunération. Il s'ensuit qu'il

n'est pas raisonnablement justifié de ne pas permettre l'application de l'article 24*bis* en cause dans l'hypothèse où le conjoint ne s'est pas porté caution à titre gratuit au sens des articles 72*bis* et 80 de la loi sur les faillites et a consenti une cession de rémunération.

La Cour décide en conséquence que l'article 24*bis* de la loi du 8 août 1997 sur les faillites viole également les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne s'applique pas à l'exécution d'une convention de cession de rémunération consentie par le conjoint du failli.¹

40. L'excusabilité du failli – Le sort du cohabitant légal qui est personnellement obligé à la dette du failli (arrêt n° 129/2010)

Tel qu'il a été partiellement remplacé par la loi du 20 juillet 2005 et modifié par la loi du 18 juillet 2008, l'article 82 de la loi du 8 août 1997 sur les faillites (ci- après : la loi sur les faillites) prévoit que « si le failli est déclaré excusable, il ne peut plus être poursuivi par ses créanciers. Le conjoint du failli qui est personnellement obligé à la dette de son époux ou l'ex-conjoint qui est personnellement obligé à la dette de son époux contractée du temps du mariage est libéré de cette obligation par l'effet de l'excusabilité. L'excusabilité est sans effet sur les dettes alimentaires du failli et celles qui résultent de l'obligation de réparer le dommage lié au décès ou à l'atteinte à l'intégrité physique d'une personne qu'il a causé par sa faute ».

La Cour a été interrogée sur la compatibilité de l'article 82² de la loi sur les faillites avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le conjoint d'un failli déclaré excusable est traité différemment du cohabitant légal d'un tel failli : le premier, qui est personnellement obligé à la dette de son conjoint failli, est libéré de son obligation, alors que le second, qui est personnellement obligé à la dette de son cohabitant failli, n'est pas libéré de son obligation.

¹ Voir le présent rapport, pp. 69-70.

² En ce qui concerne la jurisprudence de la Cour, voir notamment : le rapport 2007, pp. 121-123, le rapport 2006, pp. 125-134, le rapport 2005, p. 103 et le rapport 2004, pp. 112-120.

La disposition en cause fait partie de la législation sur les faillites, qui vise essentiellement à réaliser un juste équilibre entre les intérêts du débiteur et ceux des créanciers. Selon les travaux préparatoires, la déclaration d'excusabilité constitue pour le failli une mesure de faveur qui lui permet de reprendre ses activités sur une base assainie et ceci, non seulement dans son intérêt, mais aussi dans celui de ses créanciers ou de certains d'entre eux qui peuvent avoir intérêt à ce que leur débiteur reprenne ses activités sur une telle base, le maintien d'une activité commerciale ou industrielle pouvant en outre servir l'intérêt général. Jugeant que « la faculté de se redresser est [...] utopique si [le failli] doit conserver la charge du passif », le législateur a estimé que « rien ne justifie que la défaillance du débiteur, conséquence de circonstances dont il est victime, l'empêche de reprendre d'autres activités ». Il ressort des travaux préparatoires que le législateur s'est soucié de tenir « compte, de manière équilibrée, des intérêts combinés de la personne du failli, des créanciers, des travailleurs et de l'économie dans son ensemble » et d'assurer un règlement humain qui respecte les droits de toutes les parties intéressées.

L'article 82, alinéa 2, libère de ses obligations le conjoint du failli excusé qui est personnellement obligé à la dette du failli. La Cour doit examiner si cette mesure a des effets discriminatoires à l'égard du cohabitant légal du failli excusé qui est personnellement obligé à la dette de ce failli. Pour ce faire, il convient de tenir compte des caractéristiques respectives du mariage et de la cohabitation légale, d'une part, et des objectifs économiques et sociaux de la mesure litigieuse, d'autre part.

La différence de traitement entre conjoints et cohabitants légaux se fonde sur le fait que leur situation juridique diffère aussi bien en ce qui concerne leurs devoirs personnels mutuels que pour ce qui est de leur situation patrimoniale. Cette situation juridique différente peut, dans certains cas, lorsqu'elle est liée au but de la mesure, justifier une différence de traitement entre conjoints et cohabitants légaux. La Cour examine dès lors si les caractéristiques respectives du mariage et de la cohabitation légale - s'agissant de celles en rapport avec l'objet et la finalité de la mesure en cause - justifient que le cohabitant légal du failli excusé ne soit pas libéré de son obligation par l'effet de l'excusabilité, à l'inverse du conjoint du failli excusé, également obligé à la dette de ce dernier.

Lorsque le législateur introduit dans la loi sur les faillites une possibilité de déclarer le failli excusable et étend les effets de l'excusabilité au conjoint du failli qui est personnellement obligé à la dette du failli mais que cette mesure de faveur ne profite pas au cohabitant légal également personnellement obligé à la dette du failli, il traite différemment des personnes tenues au règlement des mêmes dettes. En effet, dans les deux situations, le conjoint et le cohabitant légal ont souscrit une obligation personnelle ou y sont tenus, laquelle ne porte toutefois pas sur le paiement d'une dette propre mais sur la liquidation d'une dette du débiteur principal failli. En ce qui concerne le conjoint engagé personnellement en faveur de son époux failli, les poursuites ne peuvent plus être exercées sur ses biens par les créanciers du failli, en raison de l'extension des effets de l'excusabilité. Par contre, le cohabitant légal engagé personnellement en faveur de son cohabitant failli ne bénéficie en rien des effets de l'excusabilité et reste tenu d'apurer, sur ses biens actuels et futurs, une dette pour laquelle son cohabitant légal ne peut plus être poursuivi.

En n'étendant pas aux cohabitants légaux personnellement obligés à la dette de leur cohabitant failli la règle de l'excusabilité, le législateur a créé une différence de traitement qui, au regard de l'objectif décrit plus haut, n'est pas raisonnablement justifiée. La Cour décide en conséquence que, en ce qu'il ne prévoit pas la possibilité, pour le cohabitant légal qui est personnellement obligé à la dette de son cohabitant légal failli déclaré excusable, d'être libéré de ses obligations, l'article 82, alinéa 2, de la loi du 8 août 1997 sur les faillites viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Préalablement à ce constat de violation, la Cour, faisant application de sa jurisprudence relative aux lacunes intrinsèques « autoréparatrices », décide que, dès lors que la lacune précitée est située dans le texte soumis à la Cour, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à l'inconstitutionnalité constatée par celle-ci, ce constat étant exprimé en des termes suffisamment précis et complets pour permettre que la disposition en cause soit appliquée dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.¹

¹ Voir le présent rapport, pp. 69-70.

XVI. DROIT ECONOMIQUE ET FINANCIER

41. *Le statut de la Banque Nationale de Belgique et le « seigneurage » de l'Etat (arrêt n° 74/2010)*

La loi du 3 avril 2009 modifie, comme son intitulé l'indique, les dispositions financières de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique (ci-après : BNB).

La Cour a été saisie d'une demande d'annulation de cette loi, à l'appui de laquelle divers moyens étaient allégués.

Dans un *premier moyen*, il était reproché aux *articles 2 à 5* de cette loi de violer les *articles 10 et 11* de la Constitution, combinés ou non avec l'*article 4* de la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées, avec le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime, ainsi qu'avec le principe de la non-rétroactivité de la loi.

Les *articles 2 et 3* de la loi du 3 avril 2009 modifient les règles relatives à la répartition des bénéfices de la BNB et à la constitution de ses réserves. Ces règles visent en particulier à garantir à l'Etat belge ce que l'on appelle le « seigneurage », c'est-à-dire la part de l'Etat dans les revenus acquis par la BNB en tant que banque centrale disposant du monopole d'émission des billets de banque; le privilège d'émission est exercé à l'heure actuelle au sein du Système européen des banques centrales (ci-après : SEBC) dont la BNB fait partie intégrante, dans lequel la part de chaque banque centrale nationale dans les revenus de ce système est fixée en proportion du nombre d'habitants et du produit national brut de chaque Etat concerné. Les *articles 2 et 3* attaqués, d'une part, suppriment la

« règle des 3 % »¹ fixée par l'article 29 de la loi du 22 février 1998 et, d'autre part, réorganisent la répartition des bénéfices annuels de telle sorte que la part de l'Etat belge pour le « *seigneurage* » lui soit attribuée au titre de « solde », après répartition des bénéfices annuels en trois phases successives. Selon l'exposé des motifs du projet de la loi attaquée, la « règle des 3 % », précitée, n'était plus adaptée au but poursuivi.

Les parties requérantes estimaient que les dispositions et les principes visés ci-dessus seraient violés en ce que l'Etat belge obtenait un avantage exorbitant : la différence de traitement entre l'Etat belge en tant qu'actionnaire public et les autres actionnaires de la BNB ne reposerait pas, selon les parties requérantes, sur un critère objectif, pertinent et proportionné.

Concernant la « distorsion » entre la position de l'Etat belge et celle des autres actionnaires de la BNB dénoncée par les parties requérantes, il convient de souligner en premier lieu le rôle particulier de la BNB et la position particulière de l'Etat belge en ce qui concerne le patrimoine et les revenus de la BNB. La BNB a certes été fondée en 1850 sous la forme d'une société anonyme au capital de laquelle participaient des personnes physiques et des personnes morales de droit privé; toutefois, en raison des missions d'intérêt général qui lui sont confiées - notamment l'émission de billets de banque et le rôle de caissier de l'Etat -, le fonctionnement de la BNB, y compris les règles régissant son capital social, est en grande partie fixé par les autorités publiques; il en est d'autant plus ainsi qu'à la suite de l'introduction de la monnaie unique européenne, la BNB, en tant que banque centrale, fait partie intégrante du SEBC. Le statut spécifique de la BNB et en particulier son rôle en matière d'émission de billets de banque obligent à faire une distinction entre, d'une part, la position de l'Etat belge auquel revient le « *seigneurage* » visé

¹ L'article 29 de la loi du 22 février 1998 contenait la « règle des 3 % », selon laquelle les produits financiers nets fixés conformément à cet article, qui excédaient 3 % de la différence entre le montant moyen, calculé sur une base annuelle, des actifs rentables et des passifs rémunérés de la Banque, revenaient à l'Etat avant la détermination des bénéfices éventuels. La part de 3 % dans ces produits constituait la rémunération de la BNB pour ses frais propres, la constitution de réserves et la rémunération du capital. Cette « règle des 3 % », qui trouve son origine dans la loi du 5 mai 1865 relative au prêt à intérêt, s'appliquait déjà avant que l'Etat belge ne devienne actionnaire de la BNB en 1948.

ci-dessus et, d'autre part, la position de l'Etat belge en tant qu'actionnaire par rapport aux autres actionnaires de la BNB dont les parties requérantes font partie. La position particulière de l'Etat belge en tant que titulaire du « *seigneurage* » constitue un critère objectif qui justifie raisonnablement que le législateur adopte des mesures spécifiques pour garantir la perception de cette rémunération du droit d'émission. Ces mesures sont indépendantes de la relation entre l'Etat belge en tant qu'actionnaire de la BNB (50 %) et les autres actionnaires de la BNB. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le droit d'émission n'a pas été abrogé, mais - comme la Cour l'a jugé dans son arrêt n° 160/2003¹ - a été confirmé au sein du SEBC. Dans l'exercice de son contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité des choix politiques que le législateur a posés.

Afin d'examiner si les mesures portées par les articles 2 et 3 de la loi du 3 avril 2009 entraînent des effets disproportionnés pour les parties requérantes en tant qu'actionnaires privés de la BNB, il doit une nouvelle fois être tenu compte de la situation particulière de la BNB, dans laquelle le rôle des actionnaires n'est pas le même que dans d'autres sociétés anonymes. En raison des missions d'intérêt général dont est chargée la BNB, son organisation et son fonctionnement sont presque intégralement régis par les autorités publiques, notamment par les articles 127 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (auparavant les articles 105 et suivants du Traité CE) et par le Protocole n° 4 sur les statuts du SEBC et de la Banque centrale européenne annexé à ce Traité, par la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique et par les statuts de la BNB ratifiés par arrêté royal. La réglementation relative aux sociétés anonymes ne s'applique à cet égard qu'en tant que droit supplétif. Le statut spécifique de la BNB se reflète dans sa composition, qui comprend comme organes un gouverneur, un Comité de direction, le Conseil de régence et le Collège des censeurs, dotés des compétences fixées dans la loi du 22 février 1998. Le rôle de l'assemblée générale des actionnaires de la BNB diffère fondamentalement de celui des

¹ Voir le rapport 2003, pp. 99-103.

assemblées générales des actionnaires d'autres sociétés anonymes. Les personnes qui acquièrent des actions de la BNB doivent savoir que les droits attachés à ces actions ne sont pas les mêmes que ceux qui sont attachés aux actions d'autres sociétés anonymes. Outre le fait que le rôle et le droit de vote des actionnaires de la BNB sont plus limités que ceux des actionnaires d'autres sociétés anonymes cotées en Bourse, il y a lieu de tenir compte du fait que la répartition des bénéfices et l'attribution aux réserves sont elles aussi en grande partie fixées par les autorités et, plus généralement, que l'objectif de la BNB est déterminé en premier lieu par les missions d'intérêt général qui lui sont confiées plutôt que par la recherche de bénéfices. Il résulte en outre des articles 2 et 3 attaqués de la loi du 3 avril 2009 que les revenus de « seigneurage » destinés à l'Etat belge ne sont plus fixés par priorité, conformément à la « règle des 3 % » précitée, mais comme « solde », par hypothèse, après l'attribution aux actionnaires d'un premier dividende fixe, établi par la loi, de 6 % du capital, après l'attribution d'une part de « l'excédent » au fonds de réserve ou à la réserve disponible et après la distribution d'une part du « deuxième excédent », sous la forme d'un second dividende aux actionnaires. L'éventuelle distribution de ce second dividende n'est plus précédée par l'attribution à l'Etat belge d'un cinquième du surplus, conformément à l'ancien article 32, 3°, a), de la loi du 22 février 1998. Le nouvel article 32 de cette loi fixe, comme précédemment, le pourcentage du premier dividende à 6 % du capital. Sur ce point, les actionnaires de la BNB sont favorisés par rapport aux actionnaires d'autres sociétés anonymes où la distribution d'un dividende annuel n'est pas garantie. En ce qui concerne l'éventuel second dividende, qui est fixé par le Conseil de régence, le législateur a par ailleurs fixé une limite inférieure de « 50 % minimum du produit net des actifs qui forment la contrepartie du fonds de réserve de la réserve disponible », tandis qu'aucune limite supérieure n'a par ailleurs été établie. Il n'apparaît donc pas que les articles 2 et 3 de la loi du 3 avril 2009 portent atteinte de manière disproportionnée aux droits des actionnaires privés de la BNB, compte tenu de la situation spécifique tant de la BNB par rapport à d'autres sociétés anonymes que de celle des actionnaires de la BNB par rapport aux actionnaires d'autres sociétés anonymes. En ce qui concerne la comparaison opérée entre l'Etat belge en tant qu'actionnaire et les autres actionnaires, il y a lieu d'observer que les articles 2 et 3, attaqués, de

la loi du 3 avril 2009 s'appliquent sans distinction à tous les actionnaires et que, sur ce point, aucune différence de traitement ne résulte par conséquent des dispositions attaquées. Ces articles ne sont dès lors pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution à cet égard.

La Cour décide également que le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4 de la directive 2007/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires de sociétés cotées, ne conduit pas à une autre conclusion.

En outre, les articles 2 et 3 attaqués de la loi du 3 avril 2009 ne portent pas atteinte de manière discriminatoire aux attentes légitimes des actionnaires ordinaires de la BNB, qui ne pouvaient raisonnablement prétendre aux revenus de « *seigneurage* » de l'Etat belge ni à une application immuable des anciennes règles de répartition des bénéfices et d'attribution des réserves de la BNB.

Enfin, il n'est pas démontré en quoi la loi attaquée porterait préjudice aux droits d'actionnaire de la BNB des parties requérantes par rapport aux actionnaires d'autres sociétés, en ce qui concerne la prévisibilité des nouvelles règles de répartition des bénéfices et d'attribution aux réserves de la BNB, qui doivent être appliquées en 2010, après l'établissement et l'approbation du budget des dépenses et des comptes annuels relatifs à l'exercice 2009; on peut considérer qu'il était opportun, pour la sécurité juridique, de préciser que les articles 2 et 3 de la loi du 3 avril 2009, qui contiennent ces nouvelles règles, sortiraient leurs effets à partir du 1er janvier 2009 et non à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi attaquée, de telle manière qu'il n'existât aucun doute sur le fait que les nouvelles règles s'appliquent aux bénéfices de l'ensemble de l'exercice.

Dans un *deuxième moyen*, les parties requérantes avançaient une violation de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le nouveau système conduit à une réforme complète des règles de répartition et de mise en réserve des

bénéfices de la BNB et, *de facto*, à une expropriation, sans que cela soit nécessaire pour atteindre le but poursuivi; il s'agirait d'une atteinte manifestement déraisonnable à un droit fondamental des actionnaires privés de la BNB.

A supposer que les parties requérantes, contrairement à d'autres actionnaires de sociétés anonymes, soient affectées dans leurs droits patrimoniaux en tant qu'actionnaires de la BNB et, ainsi, dans leur droit au respect de leurs biens, garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, il y a lieu d'observer que le législateur poursuit en l'espèce un objectif d'intérêt général qui consiste en ce que les revenus de « *seigneurage* » de l'Etat belge soient garantis en proportion du privilège d'émission de la BNB au sein du SEBC et que - comme précédemment constaté - les mesures adoptées ne portent pas préjudice de manière disproportionnée aux droits des actionnaires de la BNB, et en particulier à leur droit de propriété. La répartition des bénéfices et l'attribution aux réserves de la BNB conformément à la loi attaquée du 3 avril 2009, à partir de l'exercice 2009, n'impliquent aucune expropriation ni ingérence injustifiée dans le droit au respect des biens des parties requérantes en tant qu'actionnaires privés de la BNB.

Dans un *dernier moyen*, les parties requérantes faisaient enfin valoir que la réglementation instaurée par la loi du 3 avril 2009 contient une restriction à la libre circulation des capitaux, garantie par l'article 56 du Traité CE, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Après avoir visé les articles 26, paragraphe 2, et 63 du TFUE, la Cour observe que l'investissement direct sous forme de participation à une entreprise par la détention d'actions ainsi que l'acquisition de titres sur le marché des capitaux constituent des mouvements de capitaux au sens de l'article 63 du TFUE. La réglementation en cause, même si elle ne crée pas une inégalité de traitement, est susceptible d'empêcher l'acquisition d'actions dans les entreprises concernées et de dissuader les investisseurs d'autres Etats membres d'effectuer leurs placements dans le capital de ces entreprises; elle est donc susceptible, de ce fait, de rendre illusoire la libre circulation des capitaux. La libre circulation des capitaux ainsi garantie n'est

toutefois pas absolue : elle peut être restreinte, selon la jurisprudence de la C.J.U.E, pour les raisons visées à l'article 65 du TFUE ou pour des raisons impérieuses d'intérêt général et s'appliquant à toute personne ou entreprise, pour autant que la restriction soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint.

Pour autant qu'il puisse être question en l'espèce de quelque entrave à la libre circulation des capitaux du fait des dispositions attaquées, le législateur poursuit en l'espèce un objectif légitime d'intérêt général qui consiste à garantir les revenus de « *seigneurage* » de l'Etat belge en proportion du privilège d'émission de la BNB au sein du SECB et - comme la Cour l'a précédemment constaté - les mesures adoptées ne portent pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des parties requérantes en tant qu'actionnaires privés de la BNB, ces mesures ne les empêchant pas d'acquérir ou de vendre des actions de la BNB à leur valeur boursière. Par ailleurs, la nouvelle réglementation en matière de répartition des bénéfices et d'attribution aux réserves de la BNB conforte son indépendance financière. L'indépendance financière des Banques centrales des Etats membres qui font partie du SEBC constitue un principe fondamental de ce système, exprimé à l'article 130 du TFUE et à l'article 7 des statuts du SEBC et de la Banque centrale européenne. Toujours à supposer que la libre circulation des capitaux serait en cause en l'espèce, les dispositions attaquées seraient justifiées en ce qu'elles contribuent à l'indépendance financière de la BNB en tant que Banque centrale au sein du SEBC.

En conséquence, la Cour rejette le recours en annulation.

XVII. DROIT SOCIAL

42. *La durée du délai de préavis : cas de l'employé antérieurement agent statutaire auprès du même employeur (arrêt n° 54/2010)*

L'article 82 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail détermine la durée du délai de préavis qui doit être respecté par l'employeur ou l'employé, selon que le congé est donné par l'un ou l'autre.

La Cour a été interrogée sur la question de savoir si l'article 82, §§ 2 à 4, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle il ne permet « la prise en considération pour la fixation de l'ancienneté devant servir au calcul du préavis de l'employé que des périodes exécutées dans les liens d'un contrat de travail, à l'exclusion des périodes précédemment exécutées sous statut »; la différence de traitement soumise à l'appréciation de la Cour était celle qui, dans cette interprétation, serait faite, d'une part, entre le travailleur qui, pendant une partie de son occupation, a été sous statut et, d'autre part, celui qui a été occupé exclusivement dans les liens d'un contrat de travail, alors que - relevait le juge *a quo* - « l'un et l'autre ont pendant toute leur occupation été soumis à l'autorité de l'employeur ».

En réglementant, à l'article 82 de la loi relative aux contrats de travail, lu en combinaison avec l'article 131 de cette même loi, le calcul du délai de préavis des employés, le législateur vise à compenser les effets de la résiliation d'un contrat de travail pour les parties à ce contrat. Dans le cas d'un congé donné par l'employeur - comme en l'espèce -, le délai de préavis doit permettre à l'employé de trouver un nouvel emploi adapté et équivalent, compte tenu de son ancienneté, de son âge, de l'importance de sa fonction et du montant de sa rémunération. Cette mesure s'inspire de la loi du 7 août 1922 relative au contrat d'emploi, dont les articles 12 à 17 ont réglementé les congés et délais de préavis; ces articles, comme le

relèvent les travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 1978, précisaient les dommages et intérêts dus lorsque ces délais n'ont pas été observés.

Pour apprécier la constitutionnalité de l'article 82, §§ 2 à 4, de la loi du 3 juillet 1978, dans l'interprétation soumise à la Cour par le juge *a quo*, il y a lieu d'examiner s'il est raisonnablement justifié, au regard des objectifs poursuivis par le législateur, d'exclure du calcul du préavis d'un employé l'ancienneté qu'il a antérieurement acquise comme agent statutaire auprès du même employeur, alors que l'employé dont l'ancienneté a été acquise exclusivement dans le cadre d'un contrat de travail voit cette ancienneté intégralement prise en compte. Le juge *a quo* a jugé que « la Poste et la Banque de la Poste sont un même employeur au sens de l'article 82 de la loi du 3 juillet 1978 de sorte que pour le personnel concerné par la continuation d'activités ayant existé entre ces deux entités, l'ancienneté acquise au sein de la Poste doit être respectée par la Banque de la Poste ». Par ailleurs, la Cour n'a pas à examiner les circonstances dans lesquelles l'intimée devant le juge *a quo* a démissionné de son emploi statutaire à La Poste et conclu un contrat de travail avec La Banque de La Poste. Enfin, la Cour limite son examen à l'hypothèse soumise au juge *a quo*, à savoir la question de la valorisation d'une ancienneté statutaire, acquise auprès du même employeur, pour la détermination de la durée de préavis, le congé ayant été donné par l'employeur.

La finalité du délai de préavis, dans le cas d'un congé donné par l'employeur, a été indiquée plus haut. Comme il ressort des modifications législatives et de leurs travaux préparatoires, que la Cour détaille dans son arrêt, le législateur a également entendu récompenser la fidélité d'un employé, en valorisant, dans le calcul du délai de préavis, l'ancienneté qu'il a acquise auprès de l'employeur qui lui donne son congé.

Les spécificités que présente le statut par rapport au contrat de travail peuvent s'analyser, selon le cas, comme des avantages (c'est notamment le cas de la plus grande stabilité d'emploi ou du régime de pension plus avantageux) ou comme des désavantages (tels la loi du changement, le devoir de discrétion et de neutralité ou le régime en matière de cumul ou d'incompatibilités). Ces spécificités ne

doivent toutefois être prises en considération que par rapport à l'objet et à la finalité de la disposition en cause : permettre à l'employé licencié, par l'octroi d'un préavis suffisant, de trouver un nouvel emploi adapté et équivalent, tout en valorisant le nombre d'années passées au service de son ex-employeur. A cet égard, il n'apparaît pas que l'employé qui reçoit son congé soit dans une situation différente selon que l'ancienneté acquise auprès de son employeur a été partiellement acquise, ou non, au titre de statutaire : en effet, à supposer identiques les autres critères pertinents en matière de préavis (âge, importance de la fonction et montant de la rémunération) ainsi que l'ancienneté, il n'apparaît pas qu'un employé ayant partiellement acquis celle-ci comme agent statutaire ait plus de chances de trouver un nouvel emploi qu'un employé ayant été occupé exclusivement dans les liens d'un contrat de travail; par ailleurs, on n'aperçoit pas la raison pour laquelle la fidélité d'un employé envers le même employeur devrait être récompensée lorsque les services ont été prestés exclusivement dans les liens d'un contrat de travail, mais ne devrait pas l'être lorsque ces services ont partiellement été prestés dans le cadre d'un statut.

La Cour décide dès lors que l'article 82, §§ 2 à 4, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, en ce qu'il est interprété comme excluant, pour la fixation de l'ancienneté devant servir au calcul du préavis de l'employé, les périodes de prestations précédemment effectuées sous statut auprès du même employeur, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour observe toutefois, avec le juge *a quo*, que la disposition qui lui est soumise peut faire l'objet d'une autre interprétation. Pour les motifs indiqués ci-dessus, il peut en effet être admis que, en visant les périodes « de service chez le même employeur », le législateur n'a pas entendu exclure que soit pris en compte, dans le calcul du préavis d'un employé, l'ancienneté qu'il a précédemment acquise dans le cadre d'un statut.

Dans cette interprétation, la différence de traitement soumise à la Cour est inexistante, et celle-ci décide qu'en ce qu'il est interprété comme incluant, pour la fixation de l'ancienneté devant servir au calcul du préavis de l'employé, les périodes de prestations précédemment effectuées sous statut auprès du même employeur,

l'article 82, §§ 2 à 4, de la loi précitée du 3 juillet 1978 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

XVIII. DROIT DE LA SECURITE SOCIALE

43. *La récupération des prestations familiales indûment payées et la Charte de l'assuré social* (arrêt n° 1/2010)

arrêt n° 1/2010

L'article 120*bis* des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, tel qu'il a été remplacé par l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006, réglemente le délai de prescription des prestations familiales indûment payées.

La Cour est interrogée au sujet de la compatibilité de l'alinéa 3, *in fine*, de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Le juge *a quo* compare la situation des assurés sociaux à qui cette disposition est applicable avec celle des assurés sociaux à qui s'applique l'article 17, alinéa 2, de la Charte de l'assuré social, instituée par la loi du 11 avril 1995 : en application de l'article 120*bis* en cause, l'assuré social qui a perçu des allocations familiales indues en conséquence d'une erreur imputable à la caisse d'allocations familiales peut se voir réclamer le remboursement de l'indu durant un an; en revanche, en vertu de l'article 17 de la Charte de l'assuré social, celui qui a perçu des allocations indues en conséquence d'une erreur de l'institution qui a versé les allocations ne doit rien rembourser, sauf lorsque l'assuré social savait ou devait savoir qu'il n'avait pas ou n'avait plus droit à l'intégralité de la prestation.

La Cour répond qu'en instituant la Charte de l'assuré social, le législateur recherchait une meilleure protection juridique de celui-ci. Pour ce faire, la Charte devait, selon les travaux préparatoires de celle-ci, assurer « la sécurité juridique, l'accessibilité, la transparence, la rapidité et la minutie et enfin la simplification des charges administratives »; un amendement du Gouvernement tendant à supprimer l'article 21 (actuel article 17) n'a pas été retenu, la Commission des affaires sociales ayant considéré que « cette disposition, qui accroît considérablement la sécurité juridique de l'assuré social, doit être maintenue ». Il a toutefois été constaté que l'article 17, alinéa 2, avait d'importantes implications

budgétaires. Le principe de l'article 17¹ de la Charte a néanmoins été introduit dans plusieurs secteurs de la sécurité sociale : ainsi en va-t-il de la législation relative aux accidents du travail (article 60*bis* de la loi du 10 avril 1971) et de la réglementation du chômage (article 149, § 1er, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage).

La disposition en cause a été adoptée par le législateur le 20 juillet 2006, soit après l'article 17 de la Charte de l'assuré social. Une modification législative postérieure à l'adoption de la Charte de l'assuré social et qui institue ou a pour effet d'instituer une réglementation applicable à un secteur de la sécurité sociale moins favorable à l'assuré que celle qui figure de manière générale dans la Charte, crée une différence de traitement entre les assurés sociaux qui ne peut être jugée compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution qu'à la condition de faire l'objet d'une justification spécifique pertinente.

Les travaux préparatoires relatifs à l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006, qui a remplacé l'article 120*bis* des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, montrent que le législateur a voulu, d'une part, réduire de manière générale les délais de prescription relatifs à la récupération des allocations familiales payées indûment, et, d'autre part, mettre fin à une certaine jurisprudence empêchant toute récupération du montant indu.

La complexité de la gestion administrative qui incombe aux caisses d'allocations familiales, due au fait que les situations familiales sont changeantes, ne saurait justifier que le bénéficiaire d'allocations familiales indues, qui les a perçues en conséquence d'une erreur commise par la caisse débitrice alors qu'il ne pouvait s'en rendre compte, soit tenu au remboursement des sommes qu'il a perçues indûment durant un an, alors que les bénéficiaires d'autres allocations sociales perçues indûment dans les mêmes circonstances ne sont pas tenus de les rembourser. En effet, dans l'hypothèse envisagée, le bénéficiaire n'a commis aucune erreur, de sorte que la

¹ Au sujet de cette disposition, voir également l'arrêt n° 196/2005.

caisse d'allocations familiales est correctement informée de sa situation familiale. Les difficultés de gestion provoquées par le caractère changeant des situations familiales à considérer ne peuvent donc pas être, dans cette situation, la cause du paiement indu; elles ne peuvent dès lors justifier que les conséquences de l'erreur commise par le débiteur des allocations dans l'octroi de celles-ci soient mises à charge de l'assuré social. Par ailleurs, le remboursement de sommes indûment payées étant la règle, les termes « ne savait pas ou ne devait pas savoir qu'elle n'avait pas ou plus droit », utilisés dans la disposition en cause, doivent faire l'objet d'une interprétation rigoureuse. Enfin, à l'inverse du pécule de vacances, qui a fait l'objet de l'arrêt n° 39/2008, par lequel la Cour a jugé qu'il n'était pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution de permettre la récupération d'un paiement indu causé par une erreur de l'institution débitrice, les allocations familiales sont payées chaque mois et peuvent représenter une part importante du budget mensuel des familles qui en sont créancières, *a fortiori* s'il s'agit, comme en l'espèce, d'allocations au taux majoré. Permettre durant une année entière la récupération de sommes payées à la suite d'une erreur de l'institution débitrice risque dès lors d'avoir des conséquences disproportionnées pour les allocataires sociaux à qui il ne peut être reproché aucune faute ou négligence.

En conséquence, la Cour décide que l'article 120*bis* des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées le 19 décembre 1939, tel qu'il a été remplacé par l'article 35 de la loi-programme du 20 juillet 2006, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il permet aux organismes d'allocations familiales de récupérer durant un an les prestations familiales indûment payées à leurs affiliés par suite d'une erreur imputable aux organismes et pour autant que la personne erronément créditée ne savait pas ou ne devait pas savoir qu'elle n'avait pas ou plus droit, en tout ou en partie, à la prestation versée.

**44. La garantie de revenus aux personnes âgées de nationalité étrangère
(arrêt n° 69/2010)**

La garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : GRAPA) relève des prestations résiduelles de sécurité sociale qui sont accordées sur la base d'une enquête concernant les ressources du demandeur. En vertu de l'article 3 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées (ci-après : la loi du 22 mars 2001), « la garantie de revenus est assurée aux personnes âgées d'au moins soixante-cinq ans »; l'article 4 de la même loi prévoit que le bénéficiaire doit avoir sa résidence principale en Belgique et appartenir à une des catégories de personnes que précise cet article.

La Cour a été interrogée sur la compatibilité de cet article 4 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison 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 Convention¹, en ce que ledit article 4 établit une différence de traitement entre deux groupes de personnes âgées qui séjournent légalement en Belgique : d'une part, celles qui, de nationalité étrangère et inscrites au registre de la population, n'appartiennent pas à l'une des catégories énumérées dans la disposition en cause et, d'autre part, les personnes appartenant à l'une des six catégories visées dans la disposition en cause. En effet, aux termes des modifications législatives que décrit l'arrêt, les étrangers du premier groupe ne peuvent, à la différence des Belges et des étrangers du second groupe, bénéficier de la GRAPA précitée qu'« à la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie, en vertu d'un régime belge, soit ouvert » (article 4, 6°), alors que cette condition n'est pas prévue pour les catégories de personnes visées à l'article 4, 1° à 5°, de la loi du 22 mars 2001.

¹ Quant au contrôle du respect de ces dispositions en ce qui concerne les conditions d'octroi des allocations aux personnes handicapées de nationalité étrangère, voir la jurisprudence de la Cour citée dans le rapport 2007, pp. 108-110.

En vertu de l'article 191 de la Constitution, une différence de traitement qui défavorise un étranger ne peut être établie que par une norme législative; cette disposition n'a pas pour objet d'habiliter le législateur à se dispenser, lorsqu'il établit une telle différence, d'avoir égard aux principes fondamentaux consacrés par la Constitution. Il ne découle donc en aucune façon de l'article 191 que le législateur puisse, lorsqu'il établit une différence de traitement au détriment d'étrangers, ne pas veiller à ce que cette différence ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause. Parmi les droits et libertés garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales qui lient la Belgique, et notamment l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que l'article 14 de cette Convention.

Le législateur a pu, eu égard au caractère non contributif du régime de la GRAPA, en subordonner le bénéfice à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique, et fonder ce lien, en ce qui concerne le bénéfice d'une prestation sociale financée exclusivement par l'impôt, sur l'existence d'une carrière professionnelle supposant une participation au financement de la prestation sollicitée.

En outre, il convient de tenir compte du fait que la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu du droit belge soit ouvert, ne s'applique qu'à la catégorie résiduaire des étrangers ne relevant pas des catégories visées à l'article 4, 2° à 5°, de la loi du 22 mars 2001. Or, les étrangers visés à l'article 4, 6°, sont, en ce qui concerne le bénéfice d'une prestation sociale non contributive, dans une situation différente de celle des autres catégories d'étrangers visées par l'article 4 : ainsi, la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et la Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides accordent aux réfugiés et apatrides un statut particulier engendrant pour les Etats l'obligation de principe, notamment en matière de sécurité sociale, de les traiter de la même manière que les nationaux; le fait d'accorder le bénéfice de la GRAPA aux réfugiés et aux apatrides (article 4, 3° et 4°) découle de l'engagement international, pris par la Belgique, de reconnaître à ces personnes un statut particulier. Le traitement identique à celui réservé aux nationaux bénéficie

également aux travailleurs migrants ressortissants de l'Union européenne, ainsi qu'aux membres de leur famille (article 4, 2°), et aux ressortissants de pays avec lesquels la Belgique a conclu une convention de réciprocité (article 4, 5°); le bénéfice de la GRAPA est fondé dans ce contexte non seulement sur une obligation internationale, mais également sur la réciprocité (voir CEDH, 16 mars 2010, *Carson et autres c. Royaume-Uni*, §§ 87-90). Le bénéfice de la GRAPA n'est ainsi accordé, sans autre condition administrative, qu'aux Belges et aux seuls étrangers à l'égard desquels la Belgique s'est expressément engagée sur la base d'un traité international applicable en la matière.

S'il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 30 septembre 2003, *Koua Poirrez c. France*, et décision *Stec c. Royaume-Uni*, 6 juillet 2005) que le bénéfice d'une prestation sociale non contributive relève du champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que les étrangers relevant de la catégorie résiduaire visée à l'article 4, 6°, peuvent, en ce qui concerne le bénéfice de la GRAPA, invoquer le respect de cette disposition, combinée avec l'article 14 de cette Convention, une différence de traitement entre nationaux et étrangers n'est toutefois pas incompatible avec ces dispositions conventionnelles lorsqu'elle est justifiée par des « considérations très fortes ».

A cet égard, il convient de rappeler que l'extension progressive des catégories de bénéficiaires de la GRAPA, associée à la suppression de la condition de résidence préalable de cinq ans en Belgique, démontre que le législateur a opté, en la matière, pour une détermination précise des catégories d'étrangers à l'égard desquels la Belgique a accepté des obligations internationales, sans renoncer toutefois à contrôler les effets de cette extension sur les finances publiques, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 6 mai 2009.

Compte tenu, d'une part, du caractère non contributif de la GRAPA et, d'autre part, du choix du législateur d'opérer, en la matière, une extension progressive des catégories d'étrangers bénéficiaires de la GRAPA, il existe des considérations très fortes qui justifient raisonnablement d'exiger à l'égard des étrangers ne relevant

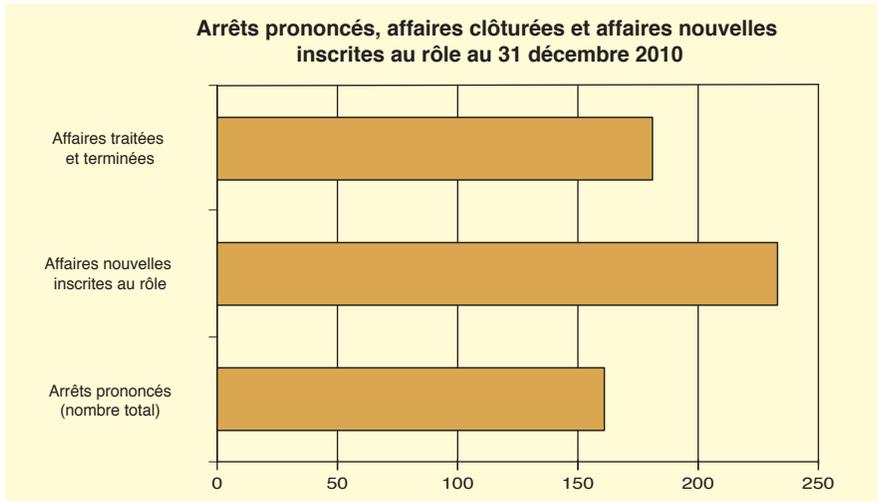
d'aucune des catégories visées à l'article 4, 2° à 5°, un lien suffisant avec la Belgique, à savoir qu'un droit à une pension de retraite ou de survie en vertu d'un régime belge soit ouvert dans leur chef. Il n'appartient pas à la Cour de substituer à cette condition un critère qui serait fondé sur le seul statut administratif du demandeur étranger, à savoir son inscription au registre de la population. Pour le surplus, cette condition n'est pas disproportionnée, dès lors que les étrangers inscrits au registre de la population qui n'ont pas droit à la GRAPA ont, en vertu de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, droit à une aide sociale octroyée dans le but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine, et que les besoins particuliers liés à l'âge sont un élément que les centres publics d'action sociale doivent prendre en considération lorsque leur intervention est sollicitée, notamment en alignant le montant de l'aide sociale sur celui de la GRAPA.

La Cour décide en conséquence que l'article 4, 6°, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison 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.

STATISTIQUES DES ACTIVITÉS DE LA COUR EN 2010¹

1. Généralités

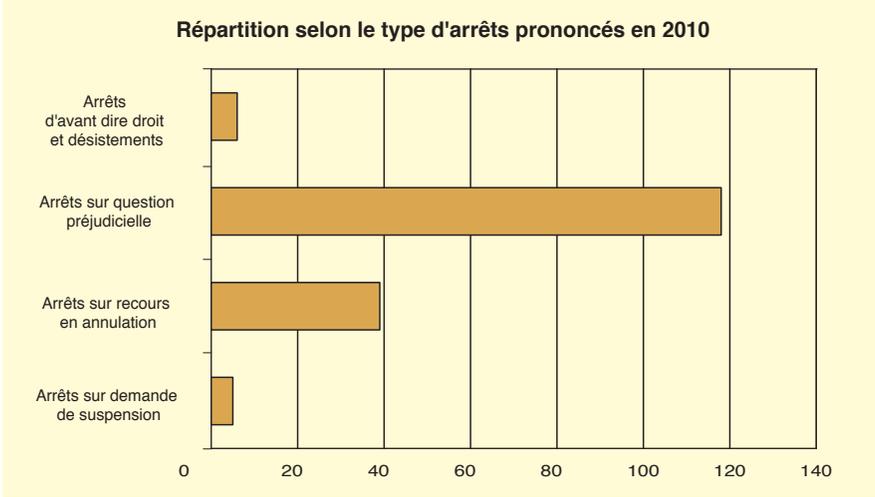
1.1. En 2010, la Cour a rendu 161 arrêts. Elle clôt ainsi définitivement 181 affaires. Durant cette même année, la Cour fut saisie de 233 affaires nouvelles.



1.2. Parmi les arrêts rendus en 2010, 5 le furent sur demande de suspension, 118 sur question préjudicielle, 39 sur recours en annulation dont 2 désistements (arrêts n° 24/2010 et 28/2010). 4 arrêts sont des arrêts d’avant dire droit (les arrêts n°30/2010, 133/2010 et 149/2010 posent des questions préjudicielles à la Cour de justice de l’Union européenne ; dans l’arrêt n° 70/2010, la Cour réserve à statuer en attendant les réponses de la Cour de justice de l’Union européenne aux questions préjudicielles posées par la Cour par l’arrêt n° 30/2010). La différence entre le nombre total d’arrêts prononcés et la somme des arrêts rendus sur demande de

¹ Elaborées par Françoise MOLINE, premier attaché à la Cour constitutionnelle, avec la collaboration de Vanessa GERENDAL, expert à la Cour constitutionnelle, sur la base des données mises à disposition par les services de la Cour.

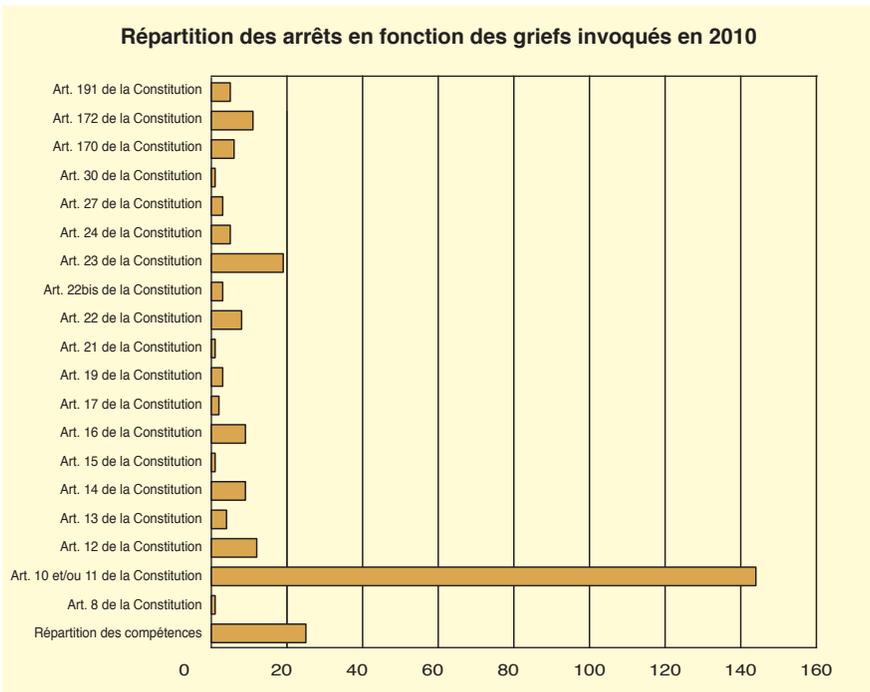
suspension, recours en annulation et question préjudicielle, vient du fait que dans l'arrêt n° 30/2010, la Cour était à la fois saisie de recours en annulation et de questions préjudicielles.



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

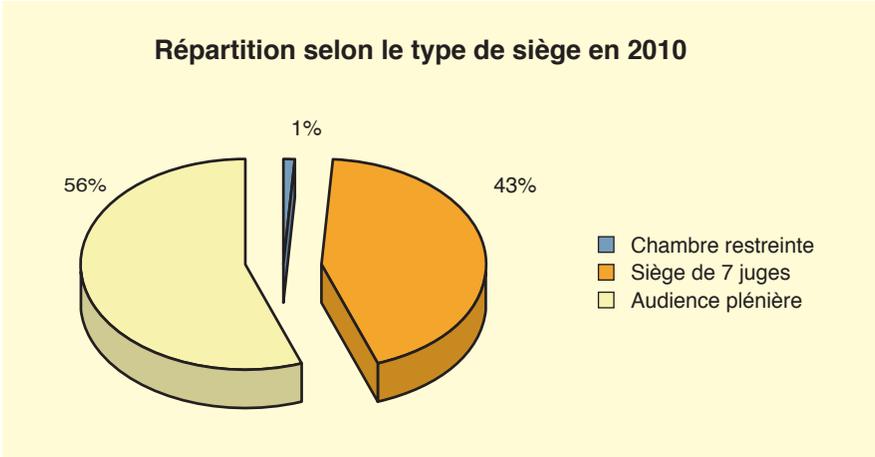
Type de contentieux en cause	
Répartition des compétences	25
Art. 8 de la Constitution	1
Art. 10 et/ou 11 de la Constitution	144
Art. 12 de la Constitution	12
Art. 13 de la Constitution	4
Art. 14 de la Constitution	9
Art. 15 de la Constitution	1
Art. 16 de la Constitution	9
Art. 17 de la Constitution	2
Art. 19 de la Constitution	3
Art. 21 de la Constitution	1
Art. 22 de la Constitution	8
Art. 22bis de la Constitution	3

Type de contentieux en cause	
Art. 23 de la Constitution	19
Art. 24 de la Constitution	5
Art. 27 de la Constitution	3
Art. 30 de la Constitution	1
Art. 170 de la Constitution	6
Art. 172 de la Constitution	11
Art. 191 de la Constitution	5



1.4. Pendant la même période, la Cour a rendu 13 arrêts après procédure préliminaire. Elle conclut, dans 1 arrêt, à une incompétence manifeste. Dans 1 arrêt, elle constate à la fois une irrecevabilité et une incompétence manifestes. La Cour rend 11 arrêts de réponse immédiate. Parmi ceux-ci, 1 arrêt est rendu sur recours en annulation et 10 arrêts sont rendus sur question préjudicielle, dont 1 est un constat de violation.

1.5. En matière de composition des sièges, 70 arrêts ont été rendus par un siège de sept juges, 89 en formation plénière et 2 en chambre restreinte.



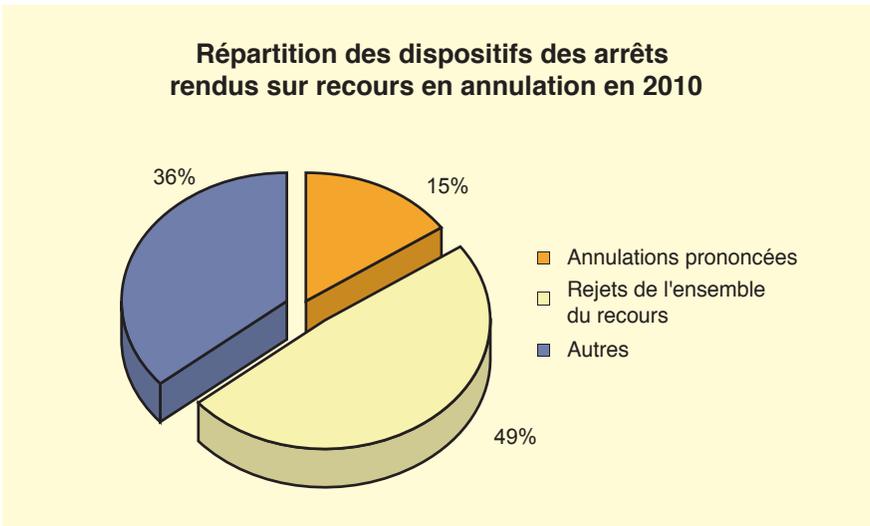
2. Arrêts sur recours en annulation

2.1. Pour l'année 2010, la répartition selon la catégorie des requérants est la suivante :

Requérants institutionnels		%
Conseil des ministres	2	
Gouvernement flamand	1	
Gouvernement wallon	-	
Gouvernement de la Communauté française	-	
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	-	
Total	3	6%
Requérants individuels		
Personnes physiques	20	
Personnes morales de droit privé et de droit public	24	
Autres (associations de fait,...)	2	
Total	46	94%
Total général	49	100%

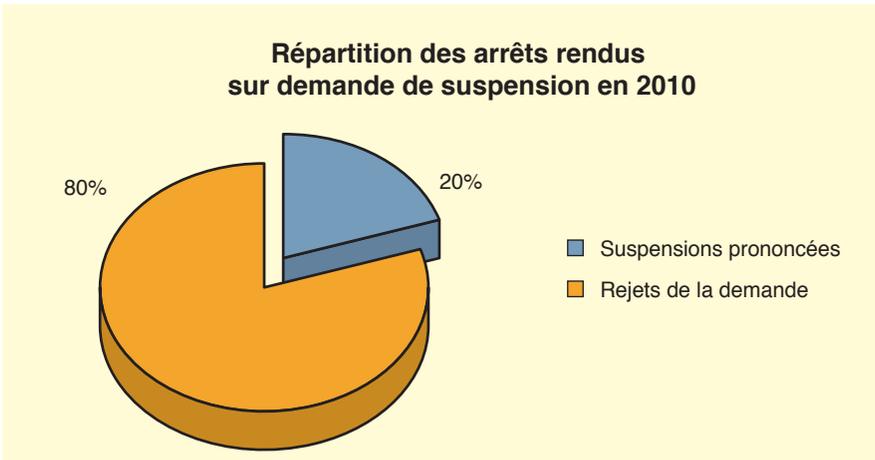
Remarque : Il est à noter que ce tableau comptabilise les requérants par catégorie, pour les seuls arrêts rendus sur recours en annulation. Plusieurs catégories de requérants peuvent, en outre, être présentes à une même procédure.

2.2. Durant cette même année, la Cour a rendu 39 arrêts sur recours en annulation. 6 arrêts emportent annulation. 19 sont des arrêts de rejet quant au fond. Tous constituent des rejets purs. Dans 5 arrêts, la Cour déclare le recours irrecevable. Dans 1 arrêt, elle constate à la fois une irrecevabilité et une incompétence manifestes. 2 arrêts décrètent un désistement. Dans 3 arrêts, la Cour pose des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne. Dans 1 arrêt, la Cour réserve à statuer en attendant les réponses de la Cour de justice de l'Union européenne aux questions préjudicielles posées par la Cour par un arrêt précédent. Enfin, 2 arrêts contiennent un dispositif de radiation conditionnelle.



3. Arrêts sur demande de suspension

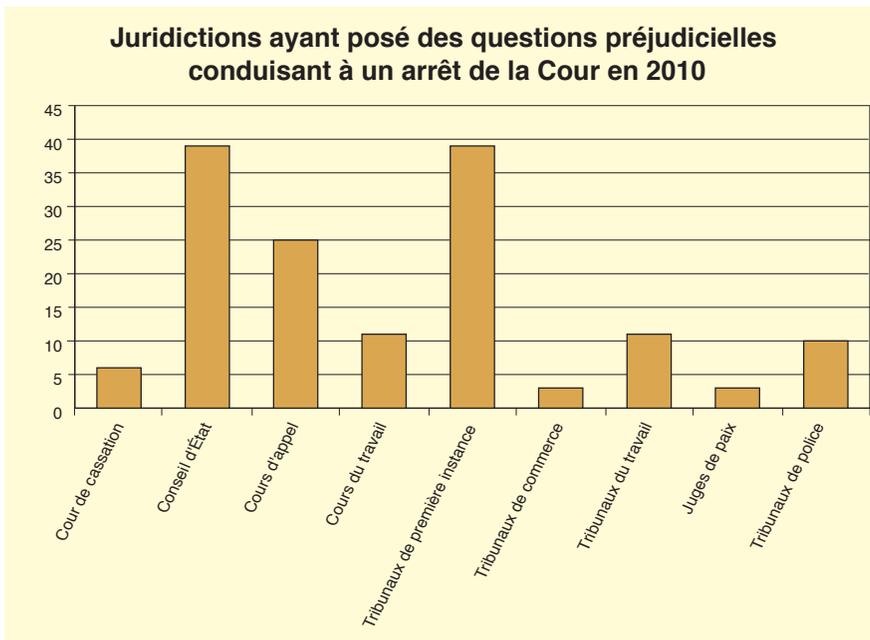
3.1. En 2010, la Cour a rendu 5 arrêts sur demande de suspension. Parmi ceux-ci, 1 arrêt accueille la demande de suspension et 3 la rejettent parce que les conditions pour suspendre ne sont pas remplies. Dans 1 arrêt, la Cour rejette la demande de suspension après avoir procédé à une balance des intérêts.



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 2010 se répartissent de la façon suivante :

Juridictions de renvoi	2010
Cour de cassation	6
Conseil d'État	39
Cours d'appel	25
Cours du travail	11
Tribunaux de première instance	39
Tribunaux de commerce	3
Tribunaux du travail	11
Juges de paix	3
Tribunaux de police	10
Total	147



4.2. La Cour a rendu 118 arrêts sur question préjudicielle. 33 sont des constats de violation. Parmi ceux-ci, 11 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. 79 arrêts sont des constats de non-violation, dont 2 de non-violation modalisée. 2 arrêts déclarent que la question n'appelle pas de réponse. La Cour constate, dans 1 arrêt, qu'elle n'est pas compétente et, dans 1 autre arrêt, qu'elle n'est manifestement pas compétente pour répondre à la question. Dans 1 cas, la Cour renvoie la cause au juge *a quo*. Enfin, dans 1 arrêt, la Cour pose des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

