

**3ÈME CONGRÈS DE LA CONFERENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE
CONSTITUTIONNELLE**

« JUSTICE CONSTITUTIONNELLE ET INTÉGRATION SOCIALE »

SÉOUL, RÉPUBLIQUE DE CORÉE, 28 SEPTEMBRE - 1ER OCTOBRE 2014

RAPPORT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE BELGIQUE

André Alen¹

Jean Spreutels²

Koen Muylle³

Etienne Peremans⁴

A. PRÉSENTATION DE LA COUR⁵

Introduction

Le système constitutionnel belge - Le contrôle constitutionnel des lois en Belgique

La Belgique est une monarchie constitutionnelle à système représentatif. Les règles fondamentales concernant les droits et les libertés, l'organisation de l'Etat et le fonctionnement des institutions, principalement les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, trouvent leur source dans la Constitution adoptée le 7 février 1831.

La procédure de modification de la Constitution est complexe. Pendant les 150 premières années suivant l'adoption de la Constitution, il n'y a eu que trois révisions (1892-1893, 1919 1921 et 1965-1968). En revanche, depuis

¹ Président néerlandophone de la Cour constitutionnelle, professeur extraordinaire de droit constitutionnel à la KU Leuven et secrétaire honoraire du Conseil des ministres.

² Président francophone de la Cour constitutionnelle, professeur ordinaire honoraire de l'Université libre de Bruxelles (ULB).

³ Référendaire à la Cour constitutionnelle.

⁴ Référendaire à la Cour constitutionnelle.

⁵ La Cour constitutionnelle a déjà transmis, pour la base de données CODICES (www.CODICES.coe.int), la description évoquée par le questionnaire mais ce texte n'est plus à jour et n'a pas été adapté conformément aux indications données par la Cour chaque fois qu'une adaptation était requise. Le texte qui suit a été mis à jour et correspond à celui qui sera transmis à la base de donnée CODICES pour remplacer le texte actuel.

1970, la demande d'autonomie des deux principales composantes culturelles et linguistiques de Belgique, les Néerlandophones et les Francophones, a donné lieu à plusieurs réformes constitutionnelles. La Belgique est aujourd'hui un Etat fédéral, comme le consacre l'article premier de la Constitution; elle est organisée autour de trois communautés (flamande, française et germanophone) et de trois régions (flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale), disposant d'une large autonomie et du pouvoir d'édicter des normes ayant force de loi ou une valeur équivalente à celle-ci. Cette structure se superpose à la division du territoire en provinces et aux communes, dont les organes élus disposent d'une assez large autonomie administrative.

Suite aux révisions consécutives, la Constitution a fait l'objet d'une coordination et porte désormais la date du 17 février 1994.

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

La dénomination « Cour constitutionnelle » qui est la sienne depuis le 7 mai 2007 est davantage conforme à ses compétences, qui ont été étendues au contrôle des lois, décrets et ordonnances au regard du titre II de la Constitution (articles 8 à 32 relatifs aux droits et libertés des Belges) ainsi que des articles 143, § 1er (loyauté fédérale), 170 et 172 (légalité et égalité des impôts) et 191 (protection des étrangers).

Les droits fondamentaux et les libertés des citoyens sont également protégés par la Constitution même, mais les particuliers et les groupements peuvent également s'adresser aux juridictions en se fondant sur les dispositions directement applicables du droit international, notamment sur celles de la Convention européenne des droits de l'homme, qui ont la primauté sur le droit interne, notamment sur la loi.

En Belgique, il était traditionnellement admis qu'il n'appartenait pas au juge d'apprécier la conformité des lois à la Constitution. Depuis 1946 toutefois, il existe une forme de contrôle préventif par la section de législation du Conseil d'Etat, qui peut se prononcer par des avis non contraignants notamment sur la constitutionnalité des avant-projets de loi ou de norme équivalente. La section d'administration de cette même juridiction peut, à la requête d'intéressés, conclure à l'annulation rétroactive d'actes du pouvoir exécutif et des autorités locales (les provinces et les communes) pour la violation des normes supérieures, notamment de la Constitution, des lois et des normes directement applicables du droit international.

Lors du contrôle normatif concret par les juridictions, celles-ci puisent dans l'article 159 de la Constitution le pouvoir de ne pas appliquer, dans le litige pendant devant elles, les actes du pouvoir exécutif et des autorités locales qui sont contraires à ces mêmes normes supérieures.

Depuis un arrêt du 27 mai 1971 de la Cour de cassation, la loi elle-même est contrôlée par les juridictions ordinaires au regard des dispositions à effet direct du droit international.

Ceci étant, d'une manière générale et abstraction faite des interprétations conformes à la Constitution, le juge belge s'est toujours abstenu de contrôler la constitutionnalité des lois.

C'est la transformation progressive de la Belgique, unitaire jusqu'en 1970, en un Etat fédéral composé de trois Communautés et de trois Régions qui est à l'origine de l'introduction d'un contrôle juridictionnel des normes ayant force de loi par rapport à la Constitution.

L'attribution de compétences autonomes à ces entités a conduit le Constituant en 1980 à créer une nouvelle juridiction, la Cour d'arbitrage, afin de trancher les conflits qui résulteraient de l'exercice de la compétence législative respectivement par l'Etat fédéral (par une loi), les communautés et les régions (par un décret ou, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, par une ordonnance). Les compétences de la Cour ont ensuite été étendues (voir plus loin).

I. Fondements textuels

Le texte constitutionnel et les textes législatifs relatifs à la Cour sont les suivants :

- l'article 142 de la Constitution :

« Il y a, pour toute la Belgique, une Cour constitutionnelle, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi.

Cette Cour statue par voie d'arrêt sur :

1° les conflits visés à l'article 141;

2° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles 10, 11 et 24;

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134, des articles de la Constitution que la loi détermine.

La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction.

La Cour statue par voie de décision sur chaque consultation populaire visée à l'article 39*bis*, préalablement à son organisation, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi.

La loi peut, dans les cas et selon les conditions et les modalités qu'elle détermine, attribuer à la Cour la compétence de statuer, par voie d'arrêt, sur les recours formés contre les décisions des assemblées législatives ou de leurs organes, en matière de contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections pour la Chambre des représentants

Les lois visées à l'alinéa premier, à l'alinéa 2, 3°, et aux alinéas 3 à 5 sont adoptées à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa. »

- la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle (Moniteur belge, 7 janvier 1989 - modifiée à plusieurs reprises) qui a remplacé la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage

- la loi du 6 janvier 1989 relative aux traitements et pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour constitutionnelle (Moniteur belge, 7 janvier 1989, erratum, Moniteur belge, 1er février 1989).

(Tous ces textes (mis à jour) sont disponibles (en français et en néerlandais) sur le site web de la Cour constitutionnelle (www.const-court.be) sous la rubrique 'textes de base'.)

II. Composition et organisation

1. La composition de la Cour

La Cour est composée de douze juges nommés à vie par le Roi sur la proposition d'une liste avec deux candidats présentées alternativement par la Chambre des représentants et par le Sénat votant à la majorité des deux tiers des membres présents.

Six juges appartiennent au groupe linguistique français, six au groupe linguistique néerlandais. Au sein de chaque groupe linguistique, les juges élisent chacun un président qui assume à tour de rôle pendant un an la présidence « en exercice » de la Cour. Dans chaque groupe linguistique, trois juges ont une expérience de cinq ans au moins comme membre d'une assemblée parlementaire et trois juges doivent avoir occupé en Belgique et durant au moins cinq ans des fonctions juridiques (professeur de droit, haut magistrat à la Cour de cassation ou au Conseil d'Etat, ou référendaire à la Cour constitutionnelle). Au moins un juge de cette dernière catégorie doit avoir une connaissance suffisante de l'allemand. La loi prévoit enfin, en ce qui concerne l'équilibre hommes/femmes, des règles garantissant un nombre minimal de juges du groupe le moins nombreux.

L'âge minimum pour être nommé juge est de quarante ans. Les juges sont admis à la retraite à l'âge de soixante-dix ans. Des incompatibilités strictes avec d'autres fonctions, charges et occupations professionnelles sont prévues. Les juges sont irrévocables sauf par décision sous forme d'un arrêt de la Cour plénière en cas de manquements disciplinaires graves.

2. Le fonctionnement de la Cour

Les affaires sont en principe traitées par une seule chambre composée de sept juges. Outre les deux présidents, qui siègent dans toutes les affaires, cinq juges sont désignés suivant un système d'alternance prédéterminé. Lorsque les présidents l'estiment nécessaire ou que deux juges du siège en font la demande, les affaires importantes sont traitées en séance plénière (à douze ou à dix juges).

La Cour prend ses décisions à une majorité simple des voix (4/3), sans que le résultat du vote soit public. Dans l'hypothèse de la séance plénière, en cas de parité des voix, la voix du président en exercice est prépondérante. Le délibéré est secret. Il n'est pas prévu de possibilité de rendre des opinions concurrentes ou dissidentes.

Les présidents et les juges sont assistés par des référendaires, juristes, nommés sur la base d'un concours (24 au maximum, autant de néerlandophones que de francophones). La Cour est également assistée par deux greffiers et une soixantaine de membres du personnel (bibliothèque, traduction, secrétariat, comptabilité, informatique, etc.).

La Cour fixe elle-même le cadre organique et le cadre linguistique du personnel administratif, pour autant qu'ils soient approuvés par arrêté royal. La Cour nomme et révoque son personnel administratif.

Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Cour sont fixés chaque année par le législateur fédéral par une loi budgétaire.

3. La procédure devant la Cour

La procédure devant la Cour est réglée par la loi organique du 6 janvier 1989 elle-même. (pour le texte actuel de cette loi, voir www.const-court.be, rubrique 'textes de base' - version française et néerlandaise seulement). La procédure a un caractère essentiellement écrit et contradictoire. Les règles de procédure des affaires introduites par les recours en annulation et par les questions préjudicielles sont communes pour l'essentiel, sauf - cela va de soi - en ce qui concerne la saisine et les effets de l'arrêt.

Pour éviter toute surcharge, toutes les affaires font l'objet d'une « sélection » par une procédure sommaire. Les affaires qui sont manifestement irrecevables ou qui ne relèvent de toute évidence pas de la compétence de la Cour, peuvent être rejetées par une « chambre restreinte » comprenant le président et les deux juges-rapporteurs. De même, les recours qui sont

manifestement non fondés, les questions préjudicielles qui appellent, de toute évidence, une réponse négative ainsi que les affaires qui peuvent être clôturées par un « arrêt sur procédure préliminaire » (en raison de la nature de l'affaire ou de la relative simplicité des problèmes qui y sont soulevés) peuvent être tranchés (par un siège ordinaire) à l'issue d'une procédure écrite à laquelle ne sont en principe associées que les parties requérantes ou les parties à l'instance devant le juge a quo. Les autorités qui en temps normal sont automatiquement mises au courant de toutes les affaires ne sont pas associées à cette procédure préliminaire, sauf lorsque les juges-rapporteurs proposent à la Cour, dans leurs conclusions, de rendre un arrêt constatant la violation de la Constitution par la norme en cause.

Sauf l'application de cette procédure préliminaire, un avis est publié au Moniteur belge (le journal officiel de l'Etat), indiquant que la Cour est saisie d'une affaire. Les requêtes peuvent être consultées au greffe pendant trente jours à partir de cette publication. Les différentes assemblées législatives et les différents gouvernements en sont avertis séparément ainsi que, dans les affaires préjudicielles, les parties à la cause devant la juridiction qui a ordonné le renvoi. Ils peuvent alors adresser à la Cour une argumentation écrite (un 'mémoire') dans les 45 jours, éventuellement accompagnée des pièces probantes à l'appui. Des tiers intéressés peuvent aussi intervenir par écrit dans les trente jours à dater de la publication de l'avis susmentionné au Moniteur belge. Ensuite toutes les parties qui sont intervenues par écrit dans les délais prévus, ont encore trente jours pour un mémoire en réponse. Dans les affaires portant sur des recours en annulation, il peut encore être répliqué au mémoire en réponse de la partie requérante par un mémoire en réplique dans les trente jours.

Les parties ont le droit de consulter au greffe le dossier de l'affaire contenant toutes les pièces et les éléments de procédure. La Cour est même en droit d'ordonner des mesures d'instruction étendues pour obtenir des renseignements complémentaires et entendre entre autres des parties ou d'autres personnes et instances.

A l'issue du temps nécessaire pour l'échange des mémoires et l'instruction par les juges rapporteurs et leurs référendaires, la Cour apprécie si l'affaire est prête pour être examinée. L'ordonnance dite « de mise en état » indique si une audience sera tenue et mentionne les questions éventuelles. Toutes les parties ayant introduit un mémoire reçoivent un rapport écrit des juges-rapporteurs et ont la possibilité de demander à la Cour de tenir une audience si la Cour n'en a pas déjà décidé aussi.

Si une audience publique est tenue, un juge fait rapport sur la cause. Un second juge-rapporteur, appartenant à l'autre rôle linguistique, peut faire un rapport complémentaire. Toutes les parties qui ont introduit des pièces écrites peuvent encore plaider oralement (en français, en néerlandais ou en allemand, avec une traduction simultanée) tant personnellement que par un avocat.

Les arrêts de la Cour sont rédigés en français et en néerlandais et sont, en outre, rédigés en allemand pour les recours en annulation et les affaires introduites en allemand. Ils sont publiés (par extrait) dans ces trois langues au Moniteur belge et (intégralement) en français et en néerlandais sur le site Internet de la Cour (www.const-court.be) Ils peuvent être prononcés en audience publique; à défaut, la publication sur le site internet de la Cour vaut prononcé.

[4 Depuis le 1er juin 1997, le Moniteur Belge peut être consulté gratuitement sur Internet à l'adresse <http://www.just.fgov.be> ou <http://moniteur.be>]

Le délai maximum de traitement (demandes de suspension et procédures restreintes de filtrage non comprises) est d'un an. Le nombre d'arrêts augmente rapidement (1985, première année de fonctionnement : 7 arrêts; 1991 : 42; 1992 : 81; 1998 : 140, 2002 : 191), pour se stabiliser depuis lors à une moyenne de 190 arrêts par année.

III. Compétences

1. La création de la Cour et ses compétences

Ainsi qu'il a été dit dans la partie introductive, la transformation de la Belgique en un Etat fédéral est à l'origine de la création de la Cour constitutionnelle.

La Cour a été conçue comme une juridiction indépendante, qui n'appartient ni au pouvoir législatif, ni au pouvoir exécutif, ni au pouvoir judiciaire.

La Cour, qui doit son existence à la fonction primaire d'arbitre fédéral, s'est vue attribuer le pouvoir exclusif, par l'article 142 (actuel) de la Constitution, de contrôler, après leur adoption, les normes ayant force de loi au regard des règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions. Ces règles de compétence figurent tant dans la Constitution que dans les lois (généralement adoptées à une majorité spéciale) prises en exécution de la Constitution. Les normes ayant force de loi couvrent tant les dispositions matérielles que formelles adoptées par les législateurs fédéraux, communautaires (décrets) et régionaux (décrets et ordonnances), en ce compris celles qui portent assentiment à un traité.

La compétence de la Cour a été étendue en 1988 au contrôle du respect des articles 10, 11 et 24 de la Constitution. Cette révision constitutionnelle a été mise en œuvre par la loi, adoptée à la majorité spéciale, du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui règle quasiment tous les aspects de compétence, de composition et de fonctionnement de la Cour, en ce compris la procédure et les effets des arrêts. Une loi adoptée à la majorité simple à cette même date règle les traitements et les pensions des juges, des référendaires et des greffiers de la Cour.

Les articles 10, 11 et 24 de la Constitution concernent les principes d'égalité, l'interdiction de la discrimination et les droits et libertés en matière d'enseignement.

A l'occasion du contrôle du respect du principe d'égalité et de non-discrimination, la Cour prenait indirectement en considération d'autres dispositions de la Constitution et du droit international (notamment la Convention européenne des droits de l'homme et les traités de l'Union européenne) ainsi que les principes généraux.

Par les lois spéciales du 9 mars 2003 et 6 janvier 2014, le législateur fédéral a utilisé la possibilité prévue par l'article 142 de la Constitution, d'étendre le contrôle de la Cour au respect d'autres dispositions constitutionnelles. Actuellement, non seulement les articles 10, 11 et 24 de la Constitution, mais l'ensemble de titre II de celle-ci (articles 8 à 32) ainsi que les articles 143, § 1, 171, 172 et 191 de la Constitution forment le cadre de référence pour un contrôle direct de constitutionnalité des normes législatives par la Cour.

Le titre II de la Constitution (articles 8 à 32) énumère les droits et libertés fondamentaux constitutionnels.

L'article 143, § 1er, énonce le principe de la loyauté fédérale.

L'article 170 traite du principe de légalité en matière fiscale et l'article 172 celui de l'égalité en matière fiscale. L'article 191 garantit aux étrangers résidant en Belgique en principe les mêmes droits que ceux que la Constitution donne aux Belges.

Par trois lois spéciales du 6 janvier 2014, la compétence de la Cour a été étendue au contrôle du respect de la loyauté fédérale (article 143, § 1er, de la Constitution), au contrôle préventif des consultations populaires régionales et aux recours contre des sanctions de la Commission de contrôle parlementaire des dépenses électorales des membres de la Chambre des représentants.

2. Les modes de saisine de la Cour

La Cour constitutionnelle peut être saisie de deux manières. La Cour peut être saisie d'une affaire par un recours en annulation qui peut être introduit par toute autorité désignée par la loi ou par toute personne justifiant d'un intérêt. En outre, la Cour peut aussi être saisie, à titre préjudiciel, par toute juridiction.

a. Le recours en annulation

Les autorités et personnes suivantes disposent d'un recours en annulation devant la Cour :

- les organes administratifs supérieurs de la fédération (Conseil des ministres) et des entités fédérées (les Gouvernements des communautés et des régions)
- les présidents des assemblées législatives (à la requête de deux tiers de leurs membres)
- les personnes physiques ou morales, belges ou étrangères, en ce compris des groupements tant de droit privé que de droit public.

Cette dernière catégorie de personnes doit « justifier d'un intérêt » à demander l'annulation. Ces personnes doivent, en effet, démontrer, dans leur requête à la Cour, qu'elles sont susceptibles d'être affectées personnellement, directement et défavorablement par la norme attaquée.

Les « moyens » doivent être exposés dans la requête. En d'autres termes, il y a lieu de préciser, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles. Il y a également lieu d'exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Les recours doivent, en principe et hormis certains cas spécifiques, être introduits dans les six mois à dater de la publication de la norme attaquée au Moniteur belge. Le recours n'a pas d'effet suspensif, mais, afin d'éviter qu'entre le moment de l'introduction de celui-ci et le prononcé de l'arrêt, la norme entreprise ne cause un préjudice difficilement réparable et qu'une annulation rétroactive ultérieure n'ait plus de portée, la Cour peut, si le moyen est sérieux et sur demande du requérant introduite dans les trois mois qui suivent la publication de la norme attaquée, ordonner la suspension de celle-ci. La suspension ne vaut cependant que pour un terme maximum de trois mois, délai dans lequel la Cour doit donc statuer sur le recours en annulation.

b. La procédure préjudicielle

La Cour constitutionnelle est seule compétente pour se prononcer sur la conformité des lois, décrets et ordonnances aux règles de répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, et aux articles 8 à 32, 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution. Lorsqu'une juridiction est confrontée à un tel problème, elle doit en principe poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. La procédure devant cette juridiction est suspendue dans l'attente de la réponse de la Cour. Si l'arrêt de la Cour déclare que la norme considérée est contraire aux normes constitutionnelles en cause, le juge ayant ordonné le renvoi ne peut plus en faire application dans le traitement ultérieur de l'affaire. Cette norme reste toutefois en vigueur dans l'ordre juridique. Il appartient alors au législateur de prendre des mesures adéquates, si nécessaire. Si la Cour déclare la norme inconstitutionnelle, un nouveau délai de six mois est ouvert en vue de demander l'annulation de cette norme. Ceci permet à la Cour d'effacer les effets de cette norme erga omnes.

La violation des règles constitutionnelles par des normes n'ayant pas force de loi, émanant d'une quelconque autorité inférieure, est sanctionnée par les juridictions ordinaires et administratives elles-mêmes qui, conformément à l'article 159 de la Constitution, déclarent alors ces normes inapplicables à l'affaire dont elles sont saisies.

IV. Nature et effets des jugements

Les arrêts de la Cour sont définitifs et ne sont susceptibles d'aucun recours.

Les effets des arrêts diffèrent selon qu'ils sont prononcés dans le cadre d'un recours en annulation ou d'une question préjudicielle

Si le recours est fondé, la norme attaquée est annulée totalement ou partiellement. Les arrêts d'annulation de la norme attaquée ont l'autorité absolue de chose jugée dès leur publication au Moniteur belge. La norme annulée est réputée n'avoir jamais existé, mais la Cour peut atténuer l'effet rétroactif de l'annulation en maintenant les effets de la norme annulée.

Les actes et les règlements ainsi que les décisions judiciaires qui sont fondés sur les dispositions annulées continuent d'exister. Toutefois, outre les voies de recours ordinaires encore éventuellement ouvertes aux intéressés, la loi prévoit la possibilité que les décisions juridictionnelles ou les mesures administratives fondées sur une norme annulée par la suite soient privées d'effet. Le ministère public et les parties intéressées disposent de voies de recours extraordinaires à cet effet, pour autant que la demande soit formée en principe dans les six mois qui suivent de la publication de l'arrêt de la Cour dans le Moniteur belge.

Dans les affaires préjudicielles, les juridictions amenées à se prononcer dans la même affaire (mêmes parties), par exemple les juridictions en degré d'appel, doivent se conformer à la réponse donnée par la Cour. Ces juridictions ne pourront plus faire application de la norme déclarée inconstitutionnelle, même si cette norme reste en vigueur dans l'ordre juridique. La juridiction qui est confrontée à cette même norme dans un autre litige peut appliquer la même solution ou doit poser une nouvelle question préjudicielle. En outre, lorsque la Cour a constaté une violation, un nouveau délai de six mois prend cours pour l'introduction d'un recours en annulation de la norme considérée. Enfin, la Cour a étendu à la procédure sur question préjudicielle le pouvoir qui lui est conféré par la loi dans la procédure sur recours en annulation, de maintenir les effets de la norme jugée contraire aux normes de référence.

B. INTÉGRATION SOCIALE⁶

⁶ Lorsque des arrêts de la Cour cités dans cette partie du rapport sont disponibles dans la banque de données CODICES (site internet de la Commission de Venise, www.venice.coe.int), la référence est complétée par le code d'accès propre à ce site internet.

1. Défis soulevés par l'intégration sociale dans un monde globalisé

1.1. Quelles difficultés votre Cour a-t-elle rencontrées par le passé en matière de droit d'asile, de droit fiscal ou de droit de la sécurité sociale ?

1.1.a. Les questions relatives au statut des étrangers, à la fiscalité et à la sécurité sociale, sans pouvoir être qualifiées de « difficultés » en tant que telles, constituent une très large part du contentieux soumis à la Cour. Ces trois matières sont réglées par des dispositions qui, bien souvent, établissent différentes catégories de personnes définies en fonction de critères d'ordre divers qui constituent autant de moyens de dénoncer des différences de traitement. Le contentieux de la Cour étant lui-même occupé pour une large part par le contrôle du principe d'égalité et de non-discrimination, de telles matières lui sont donc très régulièrement soumises.

1.1.b. Le droit d'asile évoqué par la question ne peut à cet égard être dissocié de la question du statut des étrangers. Bien que l'ensemble de ceux-ci soient soumis à la règle inscrite à l'article 191 de la Constitution selon laquelle ils jouissent sur le territoire belge de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi, différents statuts leur sont applicables selon qu'il s'agit de réfugiés (provenant ou non de pays d'origine sûr), d'apatrides, de demandeurs de protection subsidiaire au sens des conventions internationales, de ressortissants d'Etats membres de l'Union européenne ou de pays avec lesquels la Belgique a conclu des conventions particulières. Les flux migratoires des vingt-cinq dernières années ont régulièrement amené le législateur à intervenir pour modifier tantôt les conditions d'obtention de la nationalité belge, tantôt les conditions d'accès, de séjour ou d'établissement sur le territoire belge, tantôt les conditions auxquelles les étrangers autorisés à s'installer en Belgique peuvent y faire accueillir des membres de leur famille (le « regroupement familial »), tantôt les conditions auxquelles sont accordées aux étrangers différents types de prestations sociales (qu'il s'agisse des prestations de la sécurité sociale classique, de l'aide sociale ou de l'aide médicale urgente), tantôt les conditions auxquelles des recours peuvent être exercés par les étrangers contre les décisions dont ils feraient l'objet en matière notamment d'asile et de séjour, en particulier lorsque les juridictions compétentes sont engorgées.

1.1.c. La Cour a été saisie de recours en annulation et de questions préjudicielles sur l'ensemble de ces matières et elles font l'objet d'une abondante jurisprudence.

Elle reconnaît sans conteste un pouvoir d'appréciation au législateur⁷ mais décide que l'article 191 de la Constitution évoqué plus haut, tout en

⁷ Arrêt n° 43/2013 du 21 mars 2013 :

autorisant le législateur à établir des différences de traitement, ne l'autorise pas à se dispenser de respecter les principes constitutionnels fondamentaux⁸.

Elle admet que le législateur qui entend supprimer les abus dont fait l'objet la procédure d'asile tienne compte du niveau de protection dont bénéficient déjà certaines catégories de demandeurs⁹.

« B.8.2. C'est au législateur qu'il appartient de mener une politique concernant l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de prévoir à cet égard, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, les mesures nécessaires qui peuvent notamment porter sur la fixation des conditions auxquelles le séjour d'un étranger en Belgique est légal ou non. Le fait qu'il en découle une différence de traitement entre étrangers est la conséquence logique de la mise en œuvre de ladite politique. »

⁸ Arrêt n° 81/2008 du 27 mai 2008 :

« B.33.1. Les moyens précités sont pris, entre autres, de la violation de l'article 191 de la Constitution.

L'article 191 de la Constitution énonce :

‘ Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ’.

En vertu de cette disposition, 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 pas 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. »

⁹ Arrêt n° 95/2008 du 26 juin 2008 (codices BEL-2008-2-008) :

« B.84. La différence de traitement des étrangers repose sur un critère objectif, à savoir le fait que le demandeur est ou non un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à un traité d'adhésion à l'Union européenne. Elle répond à un souci légitime du législateur d'avoir éviter les abus de la procédure d'asile et d'éviter que la Belgique devienne un pôle d'attraction de telles demandes d'obtention du statut de réfugié ou du statut de protection subsidiaire par des ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou d'un Etat partie à un traité d'adhésion à l'Union européenne.

Cette différence de traitement est raisonnablement justifiée. En effet, il s'agit de ressortissants d'Etats qui sont tous parties à la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle l'article 6 du Traité C.E. fait référence, de sorte que l'on peut partir du principe que les droits fondamentaux des intéressés n'y seront pas violés ou du moins que s'ils l'étaient, les intéressés disposeraient des possibilités de recours nécessaires. Conformément à la réserve que la Belgique a émise au Protocole annexé au Traité d'Amsterdam, tous les dossiers seront examinés individuellement. Il ressort, en outre, du texte même de la disposition attaquée qu'il convient de vérifier s'il existe une crainte fondée de persécution ou des motifs sérieux de croire qu'il existe un risque réel de subir une atteinte grave, impliquant que l'intéressé soit respectivement reconnu comme réfugié ou que lui soit attribué le statut de protection subsidiaire, de manière à respecter également les dispositions conventionnelles invoquées dans le moyen.

Le moyen n'est pas fondé. »

Dans le même sens, arrêt n° 107/2013 du 18 juillet 2013 (codices BEL-2013-2-008).

Mais elle vérifie que les recours qui sont ouverts aux étrangers soient examinés par des juridictions indépendantes et impartiales¹⁰ et que les conditions d'exercice des recours soient adéquates au regard de la situation des intéressés¹¹.

Conformément à l'article 191 de la Constitution, les étrangers bénéficient des droits économiques, sociaux et culturels visés à l'article 23¹² de la Constitution. La Cour admet cependant que des différences de traitement soient possibles¹³ et relève que cette disposition constitutionnelle n'exprime qu'un principe qu'elle invite le législateur à mettre en œuvre¹⁴.

¹⁰ Arrêt n° 81/2008 du 27 mai 2008 :

« B.19.3. Lors du contrôle de l'article 80 attaqué au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, il est apparu, à ce stade de l'examen, que cet article ne prive pas le justiciable d'un recours effectif, et ce aussi bien lorsque le Conseil du contentieux des étrangers exerce un contrôle de pleine juridiction que lorsqu'il statue en qualité de juge d'annulation.

En outre, le Conseil du contentieux des étrangers, qui est une juridiction administrative à part entière, satisfait aux exigences d'indépendance et d'impartialité.

La disposition attaquée satisfait donc aux exigences découlant de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, compte tenu de ce que les recours contre les décisions attaquées suspendent leur exécution ou peuvent donner lieu à une telle suspension. »

¹¹ Arrêt n° 81/2008 du 27 mai 2008 :

B.45.9. Il pourrait se concevoir que, pour apprécier le délai d'introduction d'un recours et celui dans lequel il doit être examiné, le législateur tienne compte de ce que celui qui l'introduit fait l'objet d'une mesure privative de liberté qui doit être la plus brève possible. Conformément à la volonté exprimée dans les travaux préparatoires cités en B.44, la disposition en cause ne fait cependant pas de distinction selon que l'étranger qui introduit le recours est ou non maintenu dans un lieu déterminé.

B.45.10. Par conséquent, la différence de traitement [créée par une disposition fixant à 15 jours le délai dans lequel un recours peut être introduit contre les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides devant le Conseil du contentieux pour étrangers, alors que les recours en annulation contre les décisions de l'Office des étrangers prises en application de la loi du 15 décembre 1980 doivent être introduits dans un délai de 30 jours] n'est pas raisonnablement justifiée.

¹² Reproduit en 2.1.b. ci-après.

¹³ Arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011 :

« B.8.1. L'article 23, alinéa 1er, de la Constitution n'implique pas que les droits visés doivent être garantis par le législateur de la même manière pour chaque individu et cette disposition constitutionnelle n'empêche donc pas que ces droits soient limités et modulés pour certaines catégories de personnes, à condition que la différence de traitement soit raisonnablement justifiée. »

¹⁴ Arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011 :

Parmi ces droits, celui relatif à l'aide sociale invoqué par différentes catégories d'étrangers a fait l'objet de multiples arrêts. La Cour admet que son octroi puisse être conditionné au caractère légal du séjour de l'étranger¹⁵ ou soit limité lorsqu'une deuxième demande d'asile est introduite à la suite du rejet de la première¹⁶.

1.1.d. Le droit de la sécurité sociale, évoqué également par la question, amène lui aussi la Cour à contrôler les conditions auxquelles le législateur subordonne l'octroi des différentes prestations sociales. Ici encore, elle prend en compte l'article 23 de la Constitution et vérifie que le législateur n'adopte pas de mesures marquant un recul significatif des droits que cette disposition vise à garantir¹⁷.

« B.5.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.5.2. En matière d'aide sociale, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général. »

¹⁵ Arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011 :

« B.15.9. Lorsque le législateur entend mener une politique en matière d'étrangers et impose à cette fin des règles auxquelles il y a lieu de se conformer pour séjourner légalement sur le territoire, il utilise un critère de distinction objectif et pertinent s'il lie des effets aux manquements à ces règles, lors de l'octroi de l'aide sociale.

La politique d'asile menée par les pouvoirs publics serait en effet mise en échec s'il était admis qu'il faudrait accorder aux personnes dont la demande d'asile a été refusée les mêmes droits qu'aux personnes dont la demande est encore à l'examen ou a déjà été approuvée. »

Dans le même sens, en matière de chômage : arrêt n° 59/2009 du 25 mars 2009 (B.7.).

¹⁶ Arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011 :

« B.8.2. Dans ses arrêts nos 21/2001, 148/2001 et 50/2002, la Cour a jugé que les étrangers se trouvaient dans des situations essentiellement différentes selon qu'ils introduisent une première ou une deuxième demande d'asile et que les articles 10 et 11 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que le droit à l'aide sociale ne soit pas garanti de la même manière durant l'examen des recours concernant la deuxième demande que durant l'examen de la première demande. Dans ces arrêts, la Cour a admis que le législateur poursuit un but légitime lorsqu'il prend des mesures visant à lutter contre les abus résultant de l'introduction de demandes d'asile successives.

¹⁷ Arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004 :

« B.14.7. Il y a lieu de relever, à cet égard, que la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence contenait un article 6, § 2, prévoyant un « projet individualisé d'intégration sociale » inscrit dans un contrat écrit conclu entre le bénéficiaire

Le maintien de différences de traitement fondées sur le sexe et ayant perdu leur justification ou ce qui en tenait lieu ont été censurées en matière de pensions¹⁸ et de revenu garanti aux personnes âgées¹⁹. Il en fut de même de

et le centre public d'aide sociale, le respect de ce contrat étant obligatoire pour l'octroi et le maintien du minimum de moyens d'existence aux bénéficiaires âgés de moins de 25 ans ou lorsqu'il était proposé par le bénéficiaire ou par le centre public d'aide sociale. Cette disposition avait été introduite par une loi du 12 janvier 1993, soit antérieurement à l'article 23 de la Constitution qui est entré en vigueur, le jour de sa publication, le 12 février 1994. La disposition incriminée ne constitue dès lors pas, contrairement à ce que soutient la requérante, une régression dans la mise en œuvre du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine garanti par la Constitution. »

¹⁸ Arrêt n° 6/99 du 20 janvier 1999 (codices BEL-1999-1-001) :

« B.6. La Cour constate que la réglementation adoptée dans le cadre de l'Union européenne tient elle aussi compte des différences qui existent entre les hommes et les femmes dans les régimes de pension des Etats membres et de la nécessité de faire disparaître progressivement ces différences. S'agissant des pensions de retraite en particulier, il y a lieu d'appliquer la directive du Conseil n° 79/7/C.E.E. du 19 décembre 1978 'relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale ». Son article 7, paragraphe 1, dispose que la directive « ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les Etats membres d'exclure de son champ d'application : a) la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations; [...] ».

[...]

B.7. En l'espèce, la mesure a certes pour effet que les hommes qui souhaitent bénéficier anticipativement de leur pension de retraite doivent tenir compte d'une réduction de 5 p.c. par année d'anticipation. Cette mesure ne peut toutefois être considérée comme manifestement disproportionnée, compte tenu de la nécessité de préserver également la viabilité du régime des pensions de retraite des travailleurs indépendants.

Cette considération financière ne saurait justifier qu'une différence de traitement fondée sur le sexe soit maintenue en ce qui concerne l'âge de la pension, d'autant que les discriminations de fait que subissent les femmes dans la vie active sont progressivement réduites. C'est toutefois au législateur qu'il appartient de déterminer les modalités et le délai nécessaire à la réalisation d'un traitement égal des hommes et des femmes en matière de pensions, sous réserve d'une appréciation manifestement déraisonnable, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La Cour constate en effet que le législateur a prévu, avec effet au 1er juillet 1997, une adaptation progressive du régime des pensions de retraite des travailleurs indépendants, en vue d'accorder les mêmes droits aux hommes et aux femmes, l'âge de la pension étant fixé à 65 ans pour les femmes comme pour les hommes (égalité parfaite au 1er janvier 2009), cependant que, pour les deux catégories, il est prévu un même dénominateur de la fraction de carrière en 45èmes, avec une possibilité égale de prise de cours anticipée moyennant une réduction de 5 p.c. par année d'anticipation [...] ».

¹⁹ Arrêt n° 88/2001 du 21 juin 2001 :

« B.2. L'article 21, § 5, de la loi du 1er avril 1969 établit, à titre transitoire, une différence de traitement fondée sur le sexe. Un revenu garanti est accordé aux hommes comme aux femmes âgés d'au moins soixante-cinq ans et en outre aux femmes dont l'âge varie de 61 à 64 ans en fonction d'une date, comprise entre le 1er juillet 1997 et le

celles existant entre ouvriers et employés au regard, notamment de la durée de préavis; dans cette matière, la Cour a, dans un premier temps, constaté une discrimination tout en admettant que le processus d'effacement des inégalités, engagé depuis longtemps, pouvait devoir s'étendre sur des décennies; mais elle a, près de vingt ans plus tard, estimé que le temps dont pouvait disposer le législateur pour remédier à l'inconstitutionnalité qu'elle avait constatée n'était pas illimité et que cette situation devait être corrigée dans un délai qu'elle a fixé²⁰.

1er décembre 2008; l'égalité entre hommes et femmes, telle qu'elle est consacrée par le nouvel article 1er, § 1er, précité, ne deviendra effective qu'à partir de 2009.

[...]

B.5. Les mesures précitées établissent, entre hommes et femmes, une égalité de traitement tout en maintenant, à titre transitoire, des différences présentées comme procédant du souci de prendre en compte l'héritage du passé.

B.6. S'il est vrai que l'héritage du passé pourrait justifier que des mesures soient prises, en matière de droit du travail ou de sécurité sociale, pour remédier progressivement à l'inégalité de la femme et de l'homme, cet argument ne peut, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, justifier que le revenu garanti aux personnes âgées soit inégalement attribué aux hommes et aux femmes. En effet, le revenu garanti aux personnes âgées est accordé indépendamment de la qualité d'ancien travailleur du bénéficiaire, il n'est pas calculé en fonction des rétributions qu'il a gagnées pendant sa vie active et il ne dépend pas des cotisations versées par lui ou pour lui. S'il est vrai que plusieurs dispositions de la loi du 1er avril 1969 établissent un lien entre le droit au revenu garanti et le droit à une pension de retraite, notamment l'article 1er, § 2, 6°, l'article 11, § 3, et l'article 15, les deux institutions correspondent à des situations et à des finalités différentes.

B.7. Dès lors que, par l'effet de la loi, une personne a droit à des moyens d'existence plus ou moins importants selon qu'elle est homme ou femme, toutes autres choses étant égales, la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution. »

²⁰ Arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011 (codices BEL-2011-2-008) :

« B.4.1. Compte tenu du pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le législateur pour fixer sa politique en matière socio-économique, le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à une diminution progressive des différences de traitement constatées. Lorsqu'une réforme qui vise à rétablir l'égalité a des implications qui sont importantes et graves, le législateur ne peut, en effet, se voir reprocher d'élaborer cette réforme de manière réfléchie et par étapes successives (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, grande chambre, 12 avril 2006, *Stec e.a. c. Royaume-Uni*, § 65).

B.4.2. Dans l'arrêt n° 56/93 précité, la Cour a encore fait observer que les réglementations différenciées concernent des matières actuellement favorables tantôt aux ouvriers, tantôt aux employés (B.6.3.2). C'est le cas d'ailleurs en l'espèce, le demandeur devant le juge du fond ayant pu bénéficier de l'article 63 de la loi du 3 juillet 1978 qui réserve aux seuls ouvriers victimes d'un licenciement abusif le bénéfice d'un renversement de la charge de la preuve et d'une rémunération compensatoire forfaitaire équivalente à six mois de salaire. Il ne serait pas cohérent d'isoler la distinction dans la seule matière de la durée du préavis sans tenir compte des effets qu'elle a dans d'autres matières du droit du travail et de la sécurité sociale qui reposent sur la même distinction.

B.4.3. Le temps dont peut disposer le législateur pour remédier à une situation jugée inconstitutionnelle n'est cependant pas illimité. L'objectif d'une harmonisation progressive des statuts des ouvriers et des employés jugée préférable par le législateur à une brusque

1.1.e. Par ailleurs, l'on ne saurait parler d'intégration sociale sans évoquer l'autre domaine du droit social que constitue le droit du travail.

L'on a déjà évoqué la durée du préavis des employés et des ouvriers. La Cour a eu aussi, à plusieurs reprises, à se pencher sur la question de la représentativité syndicale en matière de négociation collective et a reconnu au législateur le droit de limiter l'accès à celle-ci à celles des organisations syndicales qui sont suffisamment importantes pour assurer la meilleure représentation possible des travailleurs. Elle a toutefois décidé que l'exercice du pouvoir (conféré à l'exécutif par le législateur) de désigner les organisations les plus représentatives devait être contrôlé par le juge administratif²¹.

suppression de la distinction de ces catégories professionnelles, spécialement dans une matière où les normes peuvent évoluer grâce à la négociation collective, ne justifie plus, dix-huit ans après que la Cour eut constaté que le critère de distinction en cause ne pouvait plus être considéré comme pertinent, que certaines différences de traitement, comme celles qui sont invoquées devant le juge *a quo*, puissent encore être longtemps maintenues, perpétuant ainsi une situation d'inconstitutionnalité manifeste. »

²¹ Arrêt n° 9/2009 du 15 janvier 2009 :

« B.41. Le choix du législateur de faire siéger, dans les organes des entreprises, des organisations de travailleurs qui sont suffisamment importantes au niveau national et interprofessionnel et qui sont présentes aux différents niveaux de la concertation sociale a été dicté par le souci de permettre la meilleure représentation possible des travailleurs 'en raison du fait qu'ils ont des intérêts communs, transcendant les entreprises considérées et qui doivent pouvoir être défendus prioritairement par les grandes organisations représentatives, et ce afin qu'une représentation sérieuse des travailleurs puisse être maintenue au niveau national (interprofessionnel)' (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1856/3, p. 13). Pour ce motif, 'une organisation peut uniquement être valablement reconnue si elle fournit la preuve de sa stabilité, si elle a de l'autorité et si elle commande le respect' (*Doc. parl.*, Sénat, 1967-1968, n° 78, p. 36).

Il est conforme à ces objectifs de sélectionner les interlocuteurs qui pourront siéger dans les structures de concertation et de négociation afin d'assurer une concertation sociale permanente et efficace et de préserver la paix sociale. Il n'est pas déraisonnable d'admettre les organisations de travailleurs qui sont actives au niveau fédéral ou qui, à tout le moins, font partie d'une organisation de travailleurs constituée à ce niveau et qui défendent également les intérêts de toutes les catégories du personnel. Une telle exigence est en effet de nature à garantir dans une certaine mesure que les revendications relatives à une catégorie du personnel soient formulées en tenant compte de la situation des autres travailleurs. Il convient également d'observer que les organisations professionnelles et interprofessionnelles, même celles qui sont constituées à un niveau régional, qui sont affiliées à une organisation représentative des travailleurs interprofessionnelle constituée sur le plan national ou qui en font partie sont également considérées, en vertu de l'article 4, 6°, b), de la loi attaquée, comme des organisations représentatives des travailleurs qui peuvent participer aux élections sociales.

B.42. Il en est de même pour la condition d'affiliation à une organisation de travailleurs représentée au Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail.

Une telle condition n'est pas discriminatoire dans son principe en ce qu'elle n'est qu'une manière indirecte d'exiger l'affiliation à une organisation ou fédération interprofessionnelle incluant le secteur privé et le secteur public.

1.1.f. Dans l'état actuel de sa jurisprudence, la Cour n'a été que rarement saisie de l'aspect particulier des conflits sociaux que constitue la grève. Encore s'agissait-il de la réglementation de celle-ci applicable aux seuls services de police, pour lesquels elle a considéré qu'une limitation du droit de grève était admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, compte tenu des dispositions des conventions internationales²².

Certes, la loi portant organisation de l'économie et la loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du Travail laissent au Roi un choix quant aux organisations représentées au Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail. Mais de ce que le législateur s'est abstenu de mentionner dans les lois elles-mêmes les critères objectifs, précis et préétablis que le Roi devrait appliquer, il ne pourrait être déduit qu'il l'aurait implicitement autorisé à méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination et à ne pas tenir compte des recommandations de l'Organisation internationale du travail (B.I.T., *Bulletin officiel*, Vol. LXX, 1987, Série B, n° 2, p. 24).

Si large soit-elle, l'habilitation donnée au Roi par l'effet combiné des dispositions attaquées et de l'article 2 de la loi portant organisation de l'économie et de l'article 2, § 2, de la loi du 29 mai 1952 ne Lui permet en aucune façon de déroger au principe selon lequel, lorsqu'une norme établit une différence de traitement entre certaines catégories de personnes, celle-ci doit être fondée sur une justification objective et raisonnable qui s'apprécie par rapport au but et aux effets de la norme considérée. C'est au juge administratif qu'il appartient d'annuler la décision par laquelle le Roi aurait accueilli ou rejeté la candidature d'une organisation syndicale en se fondant sur une conception illégale ou discriminatoire de la notion de 'représentativité'.

²² Arrêt n° 42/2000 du 6 avril 2000 (codices BEL-2000-1-004) :

« B.7.4. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, sous d), lu conjointement avec l'article 2, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Belgique s'est engagée à prendre des mesures « en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le [...] Pacte », parmi lesquels le droit de grève « exercé conformément aux lois de chaque pays ». L'article 8, paragraphe 2, permet cependant de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit, entre autres par les membres de la police.

Sans qu'il soit nécessaire d'indiquer si la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts, prévue par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, contient parmi ses garanties celle du droit de grève, il convient de relever que le paragraphe 2 de cette disposition n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits entre autres par les membres de la police.

Il ressort de l'article 6 de la Charte sociale européenne que la Belgique, « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective », s'est engagée à garantir « le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ». Aux termes de l'article 31 de la Charte, l'exercice effectif, tel qu'il est prévu dans la partie II, des droits et principes, parmi lesquels le droit de grève, peut faire l'objet de restrictions, autres que celles spécifiées dans la partie II, qui sont prescrites par la loi et sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

1.1.g. Enfin, le droit fiscal, lui aussi évoqué par la question, est également une matière très régulièrement soumise à la Cour mais ses aspects liés à l'intégration sociale ne sont que diffus : ce n'est que de manière plus générale que l'on considérera que la juste perception de l'impôt, qui doit être l'objet des règles du droit fiscal, constitue un facteur d'intégration sociale.

La Cour admet ainsi que le législateur confronté à une situation financière difficile des pouvoirs publics puisse prendre des mesures fiscales rigoureuses tout en octroyant un régime plus favorable à ceux des contribuables ayant souscrit à des bons d'Etat visant à rétablir l'équilibre financier de celui-ci²³.

Dans un autre ordre d'idées, elle a admis un régime de sanctions (fiscales et pénales) allégé en faveur de ceux des contribuables ayant omis de soumettre à l'impôt certains de leurs avoirs mobiliers déposés à l'étranger et acceptant de les faire rentrer en Belgique. La Cour admet que le législateur dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation mais ne valide la mesure critiquée qu'après avoir constaté que ses effets ne sont pas manifestement disproportionnés²⁴.

La nécessité d'une grande disponibilité des fonctionnaires de police est de nature à justifier la différence de traitement entre les membres de la police et les autres catégories de personnel, notamment dans la fonction publique; la limitation du droit de grève répond en l'espèce à la nécessité dans une société démocratique de garantir le respect des droits et des libertés d'autrui et de protéger l'ordre public. »

²³ Arrêt n° 18/2013 du 21 février 2013 :

[...]

« B.9.7. La crise de l'euro ayant entraîné un accroissement des charges de la dette belge, il peut être admis que l'augmentation des taux des intérêts devant être consentis pour financer cette dette constitue une raison impérieuse d'intérêt général.

[...]

Le régime dérogatoire prévu pour les bons d'Etat concernés ne poursuit pas un objectif de nature purement économique puisqu'il vise à contribuer au rétablissement de l'équilibre financier de l'Etat, ce qui le distingue de titres mis sur le marché belge par d'autres émetteurs poursuivant un intérêt privé et ne se trouvant pas dans une situation d'endettement comparable. L'incitant fiscal que ce régime prévoit est propre à garantir l'objectif poursuivi par la mesure puisqu'il amène les souscripteurs de ces titres à consentir à l'Etat un prêt à un taux plus avantageux que ceux du marché, évoqués en B.9.3; cet incitant n'est, pour le surplus, pas disproportionné compte tenu de ce qu'il est comparable aux incitants fiscaux consentis pour d'autres produits d'épargne et de ce que le taux de précompte de 15 % auquel il est soumis était, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi attaquée, le taux généralement applicable aux revenus mobiliers. »

²⁴ Arrêt n° 72/2005 du 20 avril 2005 (codices BEL-2005-1-007) :

« B.20. L'établissement d'une cotisation ou la perception d'un impôt, dans les cas où l'impôt est dû conformément à la loi, constitue, dans le chef de l'administration, une obligation qui doit permettre de garantir l'égalité du citoyen devant la loi fiscale. L'autorité ne peut donc accorder sans justification à une catégorie de contribuables un privilège en

1.2. Comment les questions d'intégration sociale ou de conflit social sont-elles devenues des questions juridiques ?

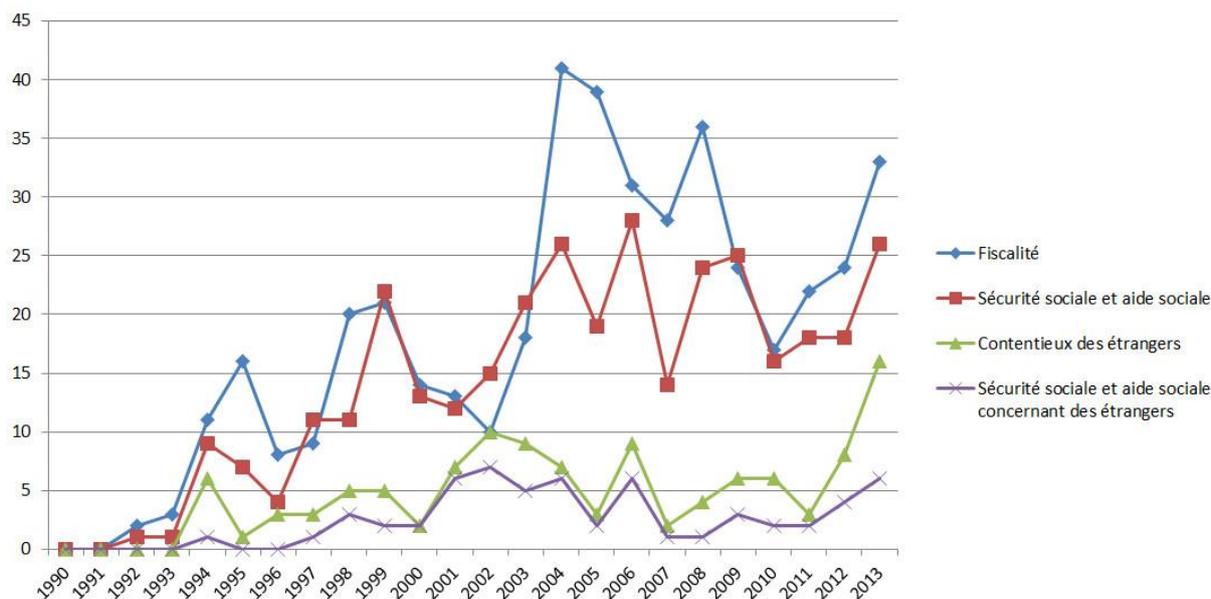
1.2.a. Indépendamment des relais que peuvent constituer la doctrine et les contributions des auteurs, la transformation de questions d'intégration sociale ou de conflit social en des questions juridiques paraît essentiellement tenir au comportement de ceux que ces questions concernent. L'on peut imaginer que des groupes de pression militent auprès des autorités publiques afin que soient prises les mesures qu'ils appellent de leurs vœux et qui devront souvent être traduites en règles de droit. L'on peut aussi imaginer que l'application de ces règles fasse l'objet de conflits soumis à des instances juridictionnelles.

1.2.b. Pour ce qui concerne la Cour, on indiquera que ces questions peuvent lui être soumises de deux manières : soit par le biais d'un recours en annulation d'une norme législative récente, introduit par certaines autorités publiques ou par toute personne justifiant d'un intérêt; soit par le biais d'une question préjudicielle posée par une juridiction appelée à faire application d'une norme législative dont la constitutionnalité serait contestée.

1.3. Y a-t-il une tendance à la hausse des affaires relatives soulevant des questions juridiques relatives à l'intégration sociale ? Dans l'affirmative, quelles ont été les principales questions soulevées devant votre Cour dans le passé et qu'en est-il aujourd'hui ?

renonçant rétroactivement à la perception d'un impôt dû. Le bon fonctionnement du régime fiscal, et finalement des pouvoirs publics chargés d'accomplir des tâches d'intérêt général au moyen d'impôts, suppose que les impôts fixés par la loi soient correctement payés par les contribuables et effectivement perçus par l'autorité.

Compte tenu du fait que des impôts ont été éludés notamment en plaçant sur des comptes à l'étranger des revenus sur lesquels des impôts sont dus, il appartient toutefois au législateur, dans l'exercice de ses compétences en matière d'impôts fédéraux, de prendre des mesures visant à récupérer - encore et fût-ce partiellement - ces impôts éludés. Pour atteindre ce but, il peut permettre aux contribuables qui ont éludé des impôts dans le passé de régulariser encore leur situation - tant du point de vue fiscal que pénal -, moyennant le paiement d'une contribution unique. Le législateur dispose en la matière d'un large pouvoir d'appréciation. La Cour ne peut considérer comme inconstitutionnelle une différence de traitement découlant d'une telle mesure que lorsqu'elle a manifestement des effets disproportionnés. »



Les éléments chiffrés et graphiques reproduits ci-dessus montrent l'évolution du nombre annuel d'arrêts rendus par la Cour en matière de fiscalité, de sécurité sociale (en ce compris les différents régimes d'aide sociale) et de contentieux des étrangers depuis l'extension de ses compétences au contentieux d'égalité et de la non-discrimination. Il a paru utile de faire aussi apparaître, parmi les arrêts relatifs à la sécurité sociale et au contentieux des étrangers, ceux de ces arrêts qui portent sur l'une et l'autre de ces matières, ce qui montre les aspects de sécurité sociale et d'aide sociale constituent une part significative du contentieux des étrangers.

De manière générale, les données graphiques indiquent une évolution assez largement parallèle de l'importance des trois contentieux. Ils représentent chaque année entre le quart et le tiers des arrêts rendus par la Cour.

Le volume de ces contentieux est aussi irrégulier, en particulier depuis que le contentieux de l'égalité et de la non-discrimination a atteint son rythme de croisière. Les hauts et les bas peuvent sans doute partiellement être expliqués par le contexte politique : le nombre de recours en annulation augmente habituellement après la mise en place d'un nouveau gouvernement qui fait adopter par le législateur de nouvelles dispositions dont l'annulation peut être demandée dans un délai qui est en principe de six mois à partir de leur publication au Moniteur belge (journal officiel). Cette évolution irrégulière ne permet pas de penser que l'augmentation constatée au cours des trois dernières années deviendra une constante.

2. Normes internationales relatives à l'intégration sociale

2.1. Quelles sont les influences internationales sur la Constitution au regard des questions d'intégration sociale/des questions sociales ?

2.1.a. La Constitution belge a été adoptée en 1831 à la suite de l'indépendance de la Belgique. Cette Constitution n'est pas marquée par des influences internationales au sens où on les entendrait aujourd'hui mais davantage par l'esprit du temps : c'est une constitution moderne pour l'époque qui tend à protéger le citoyen contre un exécutif trop puissant et qui prend en compte tout à la fois des conceptions libérales au sens premier du terme et certains des principes de la révolution française.

2.1.b. La Constitution a fait l'objet, depuis 1831, de nombreuses révisions qui, pour la plupart, reflètent l'évolution politique et institutionnelle de la Belgique et n'ont pas modifié les dispositions définissant les droits et libertés des citoyens. Ce n'est qu'au cours des vingt dernières années que ces dispositions ont été complétées pour prendre en compte des réalités nouvelles en s'inspirant cette fois, manifestement, de dispositions de droit international.

Il faut à cet égard citer :

- l'article 11*bis* de la Constitution garantissant l'égalité des sexes et précisant à cet égard le principe d'égalité et de non-discrimination déjà inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution. L'article 11*bis* dispose :

« La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.

Le Conseil des ministres et les Gouvernements de communauté et de région comptent des personnes de sexe différent.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes des conseils provinciaux, des collèges des bourgmestre et échevins, des conseils de l'aide sociale, des bureaux permanents des centres publics d'aide sociale et dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal.

L'alinéa qui précède ne s'applique pas lorsque la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent l'élection directe des députés permanents des conseils provinciaux, des échevins, des membres du conseil de l'aide sociale, des membres du bureau permanent des centres publics d'aide sociale ou des membres des exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal. »

- l'article 22*bis* de la Constitution garantissant les droits de l'enfant : il dispose

« Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant. »

Les travaux préparatoires de cette disposition indiquent que le Constituant a entendu ancrer dans la Constitution des dispositions de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (*Doc. parl. Sénat, 2004-2005, n° 3-265/3, p. 41*).

- l'article 23 de la Constitution visant à garantir des droits économiques, sociaux et culturels correspondant à ceux consacrés par les traités internationaux (*Doc. parl. Chambre, S.E., 1991-1992, n° 218/3, pp. 13 et 21*) tels la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne et le Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
- 3° le droit à un logement décent;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social
- 6° le droit aux prestations familiales. »

2.2. Votre Cour applique-t-elle des dispositions spécifiques relatives à l'intégration sociale ayant une source ou origine internationale ?

2.2.a. La Cour constitutionnelle belge est habilitée à contrôler les normes législatives au regard d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles (ou quasi-constitutionnelles) limitativement énumérées par la Constitution (article 142) ou par sa loi organique. Ces dispositions ont trait soit aux droits et libertés garantis par la Constitution, soit aux règles qui définissent les compétences respectives de l'Etat fédéral et des entités fédérées que constituent les communautés et les régions.

2.2.b. Certaines dispositions constitutionnelles pouvant être considérées (on l'a vu en 2.1) comme ayant une source ou une origine internationale,

elles peuvent aussi être appliquées par la Cour si elles font partie de celles qu'elle est habilitée à faire respecter.

2.2.c. Il en va ainsi, notamment, de l'article 23 de la Constitution, qui a trait aux droits économiques, sociaux et culturels et dont la violation est régulièrement alléguée devant la Cour. Celle-ci les a reconnus à différentes reprises, tout en observant qu'ils sont conditionnés à des facteurs économiques que les législateurs ne maîtrisent pas pleinement²⁵, que le législateur dispose pour leur mise en œuvre d'une large marge d'appréciation²⁶ et que l'article 23 ne garantit pas, notamment, que le droit à la sécurité sociale soit progressivement porté à un niveau plus élevé²⁷. Elle a aussi indiqué que les droits inscrits à l'article 23 avaient des devoirs pour corollaires et n'étaient donc pas conciliables avec un rôle passif de leur titulaire²⁸.

²⁵ Arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004 :

« B.9.4. L'article 23 de la Constitution, invoqué par la partie requérante, énonce que les droits économiques, sociaux et culturels comprennent notamment « le droit au travail [...] dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible ». La rédaction même de cette disposition indique que la réalisation du droit au travail pour tous est conditionnée par des facteurs économiques que les législateurs belges ne maîtrisent pas pleinement. Il en va de même des dispositions des articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. »

²⁶ Arrêt n° 99/2008 du 3 juillet 2008 (B.6).

²⁷ Arrêt n° 64/2008 du 17 avril 2008 (B.22 et B.23).

²⁸ Arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011 :

« B.8.3.1. Il ressort des travaux préparatoires relatifs à l'article 23 de la Constitution que le Constituant ne souhaitait pas « confiner les citoyens dans un rôle passif ou [...] les inciter à adopter une attitude passive », mais qu'au contraire, il entendait affirmer que « quiconque a des droits, a également des devoirs », partant de l'idée que « le citoyen a pour devoir de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 16-17). C'est pourquoi il a permis aux législateurs auxquels il confie la charge de garantir les droits économiques, sociaux et culturels de tenir compte des « obligations correspondantes », selon les termes de l'alinéa 2 de l'article 23.

B.8.3.2. Les citoyens bénéficiaires des droits économiques, sociaux et culturels énoncés à l'article 23 de la Constitution peuvent donc se voir imposer des obligations pour accéder à ces droits. Les mots « à cette fin », placés en tête de cet alinéa 2, indiquent toutefois que ces obligations doivent être liées à l'objectif général inscrit à l'alinéa 1er de l'article 23, qui est de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine par la jouissance des droits énumérés à l'alinéa 3 du même article. Ces obligations doivent permettre aux personnes à qui elles sont imposées de contribuer à la réalisation effective de cet objectif pour elles-mêmes ainsi que pour les autres bénéficiaires des droits énumérés à l'article 23, et doivent être proportionnées à l'objectif ainsi défini. »

Dans le même sens : arrêts n° 101/2008 (codices BEL-2008-2-009) (B.33) et 07/2012 (B.8.2 à B.19.5).

2.2.d. Tenant compte de ces différentes limites, la Cour a décidé à propos de droits inscrits à l'article 23 de la Constitution :

- que le droit à l'épanouissement social et culturel n'interdisait pas au législateur adoptant une loi anti-raciste de réprimer des comportements déterminés²⁹;

- que la reconnaissance d'un droit au travail n'exprimait qu'un principe³⁰ et que celui au libre choix d'une activité professionnelle n'interdisait pas au législateur d'imposer des limites en ce qui concerne le statut ou les conditions de travail des notaires³¹, des militaires³² et des employés de sociétés de gardiennage³³, ou d'établissements de jeux de hasard³⁴; elle n'admet cependant pas qu'une interdiction professionnelle liée à une condamnation pénale soit imposée sans qu'un juge puisse en limiter la durée³⁵;

²⁹ Arrêt n° 17/2009 du 12 février 2009 (codices BEL-2009-1-001) (B.85.1 à B.85.3).

³⁰ Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010 (codices BEL-2010-1-002) :

« B.33.1. L'article 23, alinéa 1er, de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et l'alinéa 3, 1°, du même article inscrit parmi les droits économiques, sociaux et culturels 'le droit au libre choix d'une activité professionnelle'. Cette disposition ne précise pas ce qu'implique ce droit dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de le garantir, conformément à l'article 23, alinéa 2, 'en tenant compte des obligations correspondantes' ».

De même, en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, l'arrêt n° 135/2011 du 27 juillet 2011 indique que l'article 23 ne précise pas ce qu'implique ce droit :

« B.5.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.5.2. En matière d'aide sociale, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général. »

³¹ Arrêt n° 109/2001 du 20 septembre 2001 (B.9.3 et B.11.2).

³² Arrêt n° 106/2002 du 26 juin 2002 (B.6).

³³ Arrêt n° 166/2002 du 13 novembre 2002 (B.17 à B.19).

³⁴ Arrêt n° 100/2001 du 13 juillet 2001 (B.18.2, B.198.3 et B.20.3).

³⁵ Arrêt n° 56/2011 du 28 avril 2011 :

« B.9. Les dispositions en cause limitent le droit au libre choix d'une activité professionnelle et établissent une restriction grave à la liberté du commerce et de l'industrie et ce, qu'elles concernent ceux qui, faute de satisfaire aux conditions qu'elles prévoient, ne

- que le droit à une rémunération équitable n'interdit pas au législateur de prendre des mesures pouvant aboutir à une modification des conventions relatives aux honoraires des médecins hospitaliers³⁶;
- que le droit à un logement décent justifie une mesure imposant une taxe frappant les logements abandonnés³⁷ mais interdit au législateur de prévoir la possibilité de faire figurer une clause résolutoire expresse dans un contrat de bail de logement social, les locataires étant privés de la garantie de l'intervention préalable d'un juge en cas de dissolution du bail pour manquement à leurs obligations³⁸;
- que le droit à une aide juridique est aussi applicable à une procédure d'expertise supposant l'assistance d'un médecin-conseil³⁹ mais ne s'oppose pas à la perception d'un droit de rôle⁴⁰.

peuvent être inscrits au registre prévu à l'article 10 de la loi du 27 mars 1995 ou ceux qui, n'y satisfaisant plus, en sont radiés (article 13bis).

B.10. L'honorabilité professionnelle à laquelle se réfère l'article 10, alinéa 1er, 2° bis, n'est pas définie par cette disposition et la CBFA [ci-après : Commission bancaire, financière et des assurances], qui est chargée de l'apprécier, dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation ainsi que l'indique la motivation de sa décision relative à l'honorabilité professionnelle du requérant devant le Conseil d'Etat, reproduite dans les considérants de l'arrêt *a quo* et ainsi que le confirme la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, Regragui, n° 65.727 du 28 mars 1997 et IBMC, n° 178.531 du 14 janvier 2008) devant lequel cette appréciation peut être contestée.

B.11. En revanche, les interdictions professionnelles visées à l'article 10, alinéa 1er, 3°, ont un effet automatique sur la décision de la CBFA, qui ne dispose à cet égard d'aucun pouvoir d'appréciation.

B.12. Une telle mesure porte une atteinte manifestement disproportionnée aux libertés visées par l'article 23 de la Constitution et à la liberté du commerce et de l'industrie en ce que l'interdiction formulée par l'article 10, alinéa 1er, 3°, en cause, a une durée illimitée. Il peut être admis que le législateur, dans le souci de garantir la relation de confiance, évoquée en B.4 et B.5, entre l'assuré et l'intermédiaire d'assurances, confère à cette interdiction un caractère automatique en ne permettant pas à la CBFA de tenir compte de la mesure dans laquelle les faits qui sont à l'origine de la condamnation ayant entraîné l'interdiction professionnelle sont de nature à mettre en cause cette relation de confiance. Il est cependant d'une rigueur manifestement disproportionnée par rapport à cet objectif, compte tenu des effets des interdictions en cause sur les chances de réinsertion sociale de celui qui en fait l'objet, de ne pas limiter la durée de ces interdictions en fonction du risque particulier d'affecter la relation de confiance avec l'assuré. »

³⁶ Arrêt n° 117/2003 du 17 septembre 2003 (B.6.2).

³⁷ Arrêt n° 67/2000 du 14 juin 2000 (codices BEL-2000-2-006) (B.4.2.4 et B.4.2.5) et arrêt n° 105/2000 du 25 octobre 2000 (B.7 et B.8).

³⁸ Arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008 (codices BEL-2008-2-009) (B.23).

³⁹ Arrêt n° 160/2005 du 26 octobre 2008 (codices BEL-2005-3-015) (B.4 à B.8).

⁴⁰ Arrêt n° 88/2012 du 12 juillet 2012 (codices BEL-2012-2-010) (B.4.2).

2.2.e. L'effet de *standstill* attaché à des dispositions de l'article 23 est lui aussi régulièrement invoqué devant la Cour. Il arrive que celle-ci tranche le point de droit qui lui est soumis en indiquant qu'il n'est pas nécessaire, pour ce faire, de se prononcer sur l'obligation de *standstill* que contiendrait l'article 23 ou sur l'effet direct de celui-ci⁴¹; lorsqu'en revanche cette nécessité est avérée, elle vérifie que la mesure soumise à son contrôle ne constitue pas un recul significatif par rapport à la situation antérieure : elle reconnaît à cet égard au législateur le droit d'apprécier comment le droit en cause sera assuré⁴² mais estime que l'obligation de *standstill* s'oppose à une

⁴¹ Arrêt n° 52/2010 du 6 mai 2010 :

« B.12. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 23, de la Constitution, en ce que le décret attaqué n'organise aucune forme de négociation collective au sein de l'association intercommunale d'enseignement (première branche), ce qui constituerait un recul sensible en comparaison du droit applicable au 1er janvier 1994 (seconde branche).

[...] ».

B.14. Sans qu'il faille vérifier si l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution a un effet direct en tant qu'il garantit le droit à la concertation et à la négociation collective et sans qu'il faille vérifier si cette disposition implique en l'espèce une obligation de *standstill* qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection sans qu'existent des motifs tenant à l'intérêt général, la Cour constate qu'en l'absence d'une réglementation dérogatoire, la réglementation actuelle en matière de relations collectives de travail demeure applicable aux membres du personnel de l'association intercommunale d'enseignement. Dès lors, une forme de négociation collective est effectivement prévue et il n'y a pas de réduction sensible du niveau de protection. »

⁴² Arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004 :

« B.14.6. Sans qu'il soit nécessaire de s'interroger sur la portée normative de l'article 23 de la Constitution dans son ensemble, cette disposition constitutionnelle impose aux législateurs, en matière d'aide sociale, de ne pas porter atteinte au droit garanti par la législation qui était applicable le jour où l'article 23 est entré en vigueur. Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi. Elle leur interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1er et alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais elle ne les prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit sera le plus adéquatement assuré.

B.14.7. Il y a lieu de relever, à cet égard, que la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence contenait un article 6, § 2, prévoyant un « projet individualisé d'intégration sociale » inscrit dans un contrat écrit conclu entre le bénéficiaire et le centre public d'aide sociale, le respect de ce contrat étant obligatoire pour l'octroi et le maintien du minimum de moyens d'existence aux bénéficiaires âgés de moins de 25 ans ou lorsqu'il était proposé par le bénéficiaire ou par le centre public d'aide sociale. Cette disposition avait été introduite par une loi du 12 janvier 1993, soit antérieurement à l'article 23 de la Constitution qui est entré en vigueur, le jour de sa publication, le 12 février 1994. La disposition incriminée ne constitue dès lors pas, contrairement à ce que soutient la requérante, une régression dans la mise en œuvre du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine garanti par la Constitution. »

réduction sensible du niveau de protection existant si cette réduction n'est pas justifiée par des motifs d'intérêt général⁴³.

2.2.f. Enfin, la Cour estime que l'article 23 de la Constitution, tout en chargeant le législateur de mettre en œuvre les dispositions qu'il contient, ne s'oppose pas à ce que celui-ci habilite le Roi à adopter des mesures dont l'objet aurait été fixé dans la loi⁴⁴, en particulier lorsqu'il s'agit de matières techniques et complexes⁴⁵.

Votre Cour applique-t-elle directement des instruments internationaux relatifs à l'intégration sociale ?

2.3. Ainsi qu'on l'a dit plus haut (2.2.a), les dispositions dont la Cour assure le respect sont limitativement énumérées par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Les instruments internationaux, relatifs ou non à l'intégration sociale n'y figurent pas. Lorsque de tels instruments sont invoqués devant elle, elle se juge incompétente pour faire droit aux arguments qui en seraient tirés⁴⁶. Cela ne signifie pas – tant s'en faut – qu'ils ne soient pas pris en compte lorsque la Cour exerce son contrôle. Ceci sera développé ci-après (2.4).

Votre Cour tient-elle implicitement compte des instruments internationaux ou s'y réfère-t-elle expressément lorsqu'elle applique le droit constitutionnel ?

⁴³ Arrêt n° 19/2011 du 3 février 2011 :

« B.8.1. En limitant le bénéfice de l'application de l'article 1022, alinéa 4, du Code judiciaire aux personnes qui ont sollicité l'aide judiciaire de deuxième ligne et qui l'ont obtenue, le législateur n'a pas porté atteinte à l'obligation de *standstill* garantie par l'article 23, alinéa 3, de la Constitution. Cette disposition implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur réduise sensiblement le niveau de protection existant sans qu'existent, pour ce faire, des motifs d'intérêt général. L'article 1022, alinéa 4, du Code judiciaire ne réduit pas de manière significative les droits du justiciable qui n'a pas fait la demande d'aide juridique de deuxième ligne dès lors qu'il n'empêche pas ce justiciable d'introduire cette demande. »

⁴⁴ Arrêt n° 135/2010 du 9 décembre 2010 (B.15), arrêt n° 88/2012 du 12 juillet 2012 (codices BEL-2012-2-010) (B.12) et arrêt n° 110/2013 du 31 juillet 2013 (B.3 à B.5).

⁴⁵ Arrêt n° 64/2008 du 17 avril 2008 (B.31 à B.33).

⁴⁶ Arrêt n° 145/2012 du 6 décembre 2012 (codices BEL-2012-3-014) :

« B.59. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de dispositions conventionnelles.

Le moyen qui allègue la violation directe de ces dispositions conventionnelles est par conséquent irrecevable. »

2.4.a. Tout en n'étant pas compétente pour connaître de la violation directe d'instruments internationaux, la Cour admet depuis longtemps que les dispositions constitutionnelles qu'elle est habilitée à faire respecter soient lues en combinaison avec celles d'instruments internationaux⁴⁷. Lorsque les dispositions de ceux-ci ont une portée analogue à celle de dispositions constitutionnelles pour lesquelles la Cour est compétente, les garanties prévues par ces instruments sont considérées comme un ensemble indissociable de celles prévues par la Constitution⁴⁸.

De plus, une large part du contentieux de la Cour étant liée au respect du principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, elle décide que ceux-ci sont violés dès lors qu'il est porté atteinte aux garanties consacrées par un instrument international⁴⁹ pour

⁴⁷ Arrêt n° 144/2012 du 22 novembre 2012 (codices BEL-2012-3-013) :

« B.8.1. En vertu des articles 142 de la Constitution et 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente 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 décréteil 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 les articles 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2 à 4, de la Convention d'Aarhus et l'article 10bis de la directive 85/337/CEE. »

⁴⁸ Arrêt n° 49/2013 du 28 mars 2013 :

« B.12.2. En vertu de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, remplacé par l'article 9, a), de la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour contrôler les normes législatives au regard des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » de la Constitution.

Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause.

Il s'ensuit que, lors du contrôle au regard de ces dispositions constitutionnelles, la Cour tient compte des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues. »

⁴⁹ Arrêt n° 136/2004 du 22 juillet 2004 (codices BEL-2004-2-007) :

« B.5.1. Le Gouvernement flamand objecte également que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la violation directe de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

autant que celui-ci soit rendu applicable dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment⁵⁰.

B.5.2. En vertu de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, modifié par la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour contrôler les normes législatives, par voie de décision préjudicielle, au regard des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.5.3. Toutefois, lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles précitées, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause. Par ailleurs, la violation d'un droit fondamental constitue *ipso facto* une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.5.4. Il s'ensuit que, lorsqu'est alléguée la violation d'une disposition du titre II ou des articles 170, 172 ou 191 de la Constitution, la Cour tient compte, dans son examen, des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues.

B.5.5. Comme les articles 12 et 14 de la Constitution, l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantissent le droit au respect du principe de légalité en matière répressive.

Il s'ensuit que la Cour est compétente pour juger si la disposition en cause viole le principe de légalité tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles précitées, en tenant compte des dispositions conventionnelles précitées.»

⁵⁰ A l'origine, la Cour exigeait également que le traité en question ait un effet direct. Ainsi, dans l'arrêt n° 22/94 du 8 mars 1994 (codices BEL-1994-1-007), elle décidait :

« B.1. Les moyens sont pris de la violation des articles 6 et 6bis, actuellement les articles 10 et 11, de la Constitution, combinés avec d'autres dispositions dont certaines figurent dans des conventions ou traités internationaux. Aucun des moyens n'est directement pris de la violation de ces conventions ou traités.

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 ayant effet direct et rendues applicables dans l'ordre juridique interne par un acte d'assentiment. Tel est le cas des dispositions de droit international invoquées par les parties requérantes, à l'exception de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies. L'exception d'irrecevabilité doit donc être rejetée, sauf en ce qu'elle concerne ladite Déclaration. »

Elle a ensuite abandonné cette condition. Ainsi, dans l'arrêt n° 106/2003 du 22 juillet 2003 (codices BEL-2003-2-009), elle considère :

« B.4.1. Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que la Convention relative aux droits de l'enfant n'a pas d'effet direct dans l'ordre interne car elle n'impose d'obligations qu'à charge des Etats parties.

B.4.2. Compétente pour apprécier si une norme législative viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit, lorsqu'elle est interrogée sur une violation de ces dispositions combinées avec une convention internationale, non pas examiner si celle-ci a effet direct dans l'ordre interne, mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique.

L'exception soulevée par le Conseil des ministres manque en droit ».

2.4.b. Les conventions internationales sont ainsi très régulièrement et sans doute de plus en plus souvent prises en compte par la jurisprudence de la Cour⁵¹.

Il en va ainsi, bien évidemment, des traités de l'Union européenne et des normes de l'ordre juridique européen; de surcroît, celui-ci amène régulièrement la Cour à interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation ou la validité des dispositions du droit de l'Union.

De même, il en va ainsi de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'interprétation donnée de celle-ci par la Cour européenne des droits de l'homme dont la jurisprudence est très fréquemment citée par les arrêts de la Cour constitutionnelle⁵².

2.4.c. C'est vraisemblablement parce qu'ils sont invoqués moins souvent que la Convention européenne des droits de l'homme ou les traités européens, que d'autres instruments internationaux plus spécifiquement relatifs à l'intégration sociale font moins fréquemment que les premiers l'objet de références dans les arrêts de la Cour.

Il n'en reste pas moins que la Cour s'y réfère expressément lorsque cela s'avère justifié.

⁵¹ Il en est en tout cas ainsi lorsque les parties tirent des instruments internationaux des arguments qui y sont spécifiques. Dans le cas contraire, la Cour juge généralement suffisant le contrôle exercé au regard des dispositions constitutionnelles elles-mêmes :

Arrêt n° 83/2012 du 28 juin 2012 :

« B.15. Le second moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, lus en combinaison avec la Convention C154 du 19 juin 1981 de l'Organisation internationale du travail, ratifiée par la Belgique le 29 mars 1988, et avec la Convention C98 de l'Organisation internationale du travail sur le droit d'organisation et de négociation collectives, ratifiée par la Belgique le 12 décembre 1953.

B.16. En ce qui concerne la référence aux Conventions C154 et C98 de l'Organisation internationale du travail, la partie requérante ne tire aucun argument distinct de ceux qu'elle tire des autres dispositions qu'elle invoque.

Pour les motifs indiqués en réponse au premier moyen, le deuxième moyen n'est pas fondé. »

La Cour estime aussi régulièrement, que le contrôle au regard de dispositions de droit international lues en combinaison avec celles de la Constitution pour lesquelles elles est compétente ne conduit pas à une autre conclusion que le contrôle exercé au regard de ces seules dispositions constitutionnelles : (arrêt n° 142/2012 du 14 novembre 2012) « B.9. Un contrôle des dispositions attaquées au regard de l'article 23 de la Constitution, des articles 6, 21, 22, 29 et 36 de la Charte sociale européenne révisée et des articles 2 et 5 de la Convention n° 154 du 19 juin 1981 concernant la promotion de la négociation collective, conclue au sein de l'Organisation internationale du travail, combinés avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, ne conduit pas à une autre conclusion. »

⁵² Par exemple : arrêt n° 20/2014 du 29 janvier 2014.

2.4.d. Elle se réfère ainsi à la Charte sociale européenne⁵³

- lorsqu'elle contrôle les limitations apportées à la liberté syndicale ou au droit de grève des agents des services de police⁵⁴;

⁵³ Sur l'effet direct de certaines de ses dispositions, voy. :

Arrêt n° 51/94 du 29 juin 1994 (codices BEL-1994-2-011) (codices BEL-1994-2-012) (codices BEL-1994-2-013) :

« B.5.6. Il ressort de l'article 13 de la Charte sociale européenne que la Belgique, « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à l'assistance sociale et médicale », s'est engagée « à veiller à ce que toute personne » se trouvant dans un état de besoin « puisse obtenir une assistance appropriée » et « à prévoir » qu'elle puisse « obtenir (...) toute aide personnelle (...) pour prévenir, abolir ou alléger (cet) état ».

Sans qu'il soit besoin d'examiner si l'article 13 est directement applicable dans l'ordre juridique interne, il suffit de relever que l'article 13.4 ajoute que l'assistance et l'aide ainsi prévues doivent l'être sur un pied d'égalité à l'endroit des nationaux et des ressortissants des autres Parties contractantes « se trouvant légalement sur (le) territoire » des Etats signataires. La disposition incriminée, qui traite différemment les bénéficiaires de l'aide sociale en fonction non pas de leur nationalité, mais du caractère régulier ou non de leur séjour sur le territoire belge, n'est donc pas susceptible de porter atteinte à un droit qui serait garanti par l'article 13 précité. »

⁵⁴ Arrêt n° 62/93 du 15 juillet 1993 (codices BEL-1993-2-029) (codices BEL-1993-2-030) (codices BEL-1993-2-031) :

« B.3.8. L'article 11.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 22.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques autorisent que des restrictions légitimes soient apportées à l'exercice, par les membres des services de police, du droit d'association, en ce compris le droit de former des syndicats et de s'affilier aux syndicats en vue de protéger leurs intérêts. L'article 8.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 5 de la Charte sociale européenne ont la même teneur. L'article 20 de la Constitution n'empêche pas davantage que des restrictions soient apportées à l'exercice du droit de constituer des syndicats et d'y adhérer, dans le chef des fonctionnaires en général et, spécialement, des membres du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, en particulier en raison des exigences posées par le bon fonctionnement du service public. De telles limitations ne sont toutefois admissibles que pour autant qu'elles soient nécessaires dans une société démocratique.

D'une part, l'on observera que les conditions d'agrément énoncées à l'article 12, 1°, 2°, 3° et 5°, de la loi du 11 juillet 1978 ainsi que l'exigence formulée à l'article 24/10, prévoyant que les associations professionnelles peuvent grouper exclusivement des membres du personnel en service actif ou pensionnés et que la majorité des membres du conseil d'administration doivent être des membres des cadres actifs en activité de service, ne constituent pas des restrictions qui puissent être considérées comme manifestation disproportionnée aux exigences du bon fonctionnement du service public, en l'occurrence le corps de la gendarmerie. Ces dispositions tendent en effet à garantir un minimum de représentativité au sein des associations professionnelles et à éviter que la gendarmerie soit gênée dans son fonctionnement.

D'autre part, l'on relèvera que la disposition contenue à l'article 12, 4°, ne peut davantage être considérée comme manifestation disproportionnée avec les exigences du bon fonctionnement du corps de la gendarmerie en tant que service public neutre par excellence, étant donné que cette disposition entend prévenir que les syndicats de la gendarmerie agréés, qui répondent aux critères fixés concernant la représentativité et la loyauté, ne s'affilient à des

- lorsqu'elle contrôle les dispositions législatives régissant les critères de représentativité des organisations syndicales⁵⁵;

organisations interprofessionnelles qui ne répondent pas à ces critères. Ceci ne les prive pas du droit de constituer des organes de coordination des syndicats reconnus de la gendarmerie.

[...]

B.3.11. Aux termes des travaux préparatoires, cette disposition vise, conjointement avec l'article 24/41, à garantir que la gendarmerie et donc son personnel soit en tout temps disponible. En situation de crise, lorsque d'autres services d'urgence font défaut à la suite de mouvements de grève ou de manifestations, l'autorité doit avoir en main tous les moyens lui permettant de mettre en oeuvre cette part essentielle de la force publique qu'est la gendarmerie (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1428/1, p. 26; *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 333/2, p. 3).

B.3.12. Aux termes de l'article 8.1, d), lu conjointement avec l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Belgique s'est engagée à prendre des mesures « en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte », parmi lesquels le droit de grève « exercé conformément aux lois de chaque pays ». L'article 8.2 permet cependant de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit, entre autres par les membres de la police.

Il ressort de l'article 6 de la Charte sociale européenne que la Belgique, « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective », s'est engagée à garantir « le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ». Aux termes de l'article 31 de la Charte, l'exercice effectif, tel qu'il est prévu dans la partie II, des droits et principes, parmi lesquels le droit de grève, peut faire l'objet de restrictions, autres que celles spécifiées dans la partie II, qui sont prescrites par la loi et sont nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes moeurs.

Les motifs mentionnés sous B.3.11 sont de nature à justifier la différence de traitement entre les membres du corps opérationnel de la gendarmerie et ceux des autres services de police; l'interdiction de la grève répond en l'espèce à une nécessité dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui et pour protéger l'ordre public. Il est par ailleurs prévu dans la législation d'autres moyens permettant aux syndicats de la gendarmerie de défendre les intérêts collectifs de leurs membres. »

Dans le même sens, arrêt n° 42/2000 (codices BEL-2000-1-004) (B.6.1 à B.7.4).

⁵⁵ Arrêt n° 148/2003 du 19 novembre 2003 :

« B.5. Le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions du droit international invoquées aux moyens n'aboutit pas à une autre conclusion. Au demeurant, si ces dispositions consacrent la liberté d'association et la liberté syndicale des travailleurs, aucune d'entre elles ne garantit à une organisation d'être reçue dans la catégorie des syndicats représentatifs, quelle que soit sa représentativité de fait.

La liberté syndicale et la liberté d'association garantissent à tout travailleur le droit de se syndiquer librement mais il ne pourrait en être déduit que les associations syndicales elles-mêmes bénéficieraient d'un droit intangible au maintien de critères de représentativité qui leur seraient favorables. »

- lorsqu'elle contrôle les restrictions apportées à la protection contre les risques, pour la santé de certains travailleurs, liés au tabagisme⁵⁶;
- lorsqu'elle contrôle les limitations apportées à l'indemnisation de victimes d'accident au travail⁵⁷.

2.4.e. Elle se réfère de même aux Conventions de l'Organisation internationale du travail :

- pour décider que certaines contraintes imposées aux membres des forces armées sont compatibles avec les dispositions de ces conventions qui garantissent la liberté du travail et interdisent le travail forcé⁵⁸;
- pour valider les limitations apportées à l'indemnisation de victimes de maladie professionnelle⁵⁹.

⁵⁶ Arrêt n° 37/2011 du 15 mars 2011 (codices BEL-2011-1-003) (B.6.1 à B.16).

⁵⁷ Arrêt n° 64/2008 du 17 avril 2008 :

« B.22. Comme l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et l'article 12 de la Charte sociale européenne révisée, l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution reconnaît le droit à la sécurité sociale.

L'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution ne garantit toutefois pas au citoyen que son droit à la sécurité sociale sera progressivement porté à un niveau plus élevé.

B.23. Dès lors, cette disposition constitutionnelle, lue en combinaison avec les dispositions de droit international précitées, ne pourrait être violée par les dispositions attaquées. »

⁵⁸ Arrêt n° 81/95 du 14 décembre 1995 (codices BEL-1995-3-006) :

« B.8.3. Les autres dispositions invoquées au moyen garantissent la liberté du travail et interdisent le travail forcé ou obligatoire. Pour les motifs énoncés en B.7.3.3, elles n'empêchent pas que certaines contraintes soient imposées aux militaires, pourvu qu'elles reposent sur des critères admissibles, qu'elles soient en rapport avec les objectifs d'intérêt général dont la réalisation est confiée à l'armée et qu'elles ne soient pas disproportionnées à ces objectifs. »

⁵⁹ Arrêt n° 17/2012 du 9 février 2012 :

« B.4.1. L'article 23 de la Constitution énonce que la loi, le décret et l'ordonnance garantissent notamment le droit à l'aide sociale, afin de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'article 1er de la convention n° 18 de l'Organisation internationale du travail impose aux Etats parties d'assurer aux victimes de maladies professionnelles ou à leurs ayants droit une « réparation basée sur les principes généraux de [leur] législation nationale concernant la réparation des accidents du travail » et prévoit que « le taux de cette réparation ne sera pas inférieur à celui que prévoit la législation nationale pour les dommages résultant d'accidents du travail ».

Enfin, il se déduit de la combinaison de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 14 de cette Convention que, dans la mesure où les allocations sociales constituent un droit patrimonial protégé par l'article 1er précité, elles doivent être accordées sans discrimination.

2.4.f. Les pactes des Nations Unies ont eux aussi été pris en compte par la Cour. Elle a ainsi :

- plusieurs fois contrôlé des dispositions législatives relatives aux droits d'inscription ou aux frais divers à charge des étudiants de l'enseignement supérieur au regard de dispositions constitutionnelles lues en combinaison avec les articles 2 et 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui tend à une instauration progressive de l'égalité d'accès à cet enseignement⁶⁰ et instaure à cet effet une obligation de *standstill* ⁶¹;

B.4.2. Ces dispositions n'interdisent toutefois pas au législateur d'établir des différences dans le mode de calcul des réparations qui sont dues tant aux accidentés du travail qu'aux victimes de maladies professionnelles, tenant compte des spécificités des régimes qu'il met en place et de la nature des dommages causés par les accidents et les maladies, pour autant que les mesures qu'il adopte puissent faire l'objet d'une justification raisonnable. »

⁶⁰ Arrêt n° 53/2013 du 18 avril 2013 :

« B.4.2. L'article 2, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose :

‘ Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ’.

L'article 13, paragraphe 2, c), du même Pacte dispose, à propos du droit de toute personne à l'éducation :

‘ 2. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :

[...]

c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité; ’.

Il ressort de ces dispositions que l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur doit être instaurée progressivement, en tenant compte des possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifique à chacun des Etats parties.

L'article 13, paragraphe 2, c), du Pacte ne fait donc pas naître un droit à l'accès gratuit à l'enseignement supérieur. Il s'oppose toutefois à ce que le Royaume de Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard - le 21 juillet 1983 -, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de l'accès en pleine égalité à l'enseignement supérieur qui doit être réalisé, notamment, par l'instauration progressive de la gratuité.

B.5. Le 21 juillet 1983, il n'existait pas d'obligation pour les établissements d'enseignement supérieur précités de mettre des « supports de cours » à la disposition des étudiants régulièrement inscrits via leur intranet, ni d'obligation pour ces établissements de

- considéré qu'une réglementation professionnelle requérant des connaissances déterminées dans le chef de ceux voulant exercer une profession ne porte pas atteinte au droit de pouvoir gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, inscrit à l'article 6 du même Pacte⁶²;

fournir une version imprimée de ces « supports » à ceux de ces étudiants bénéficiant d'une allocation d'études qui en faisaient la demande.

De telles obligations n'existent, au profit de certains étudiants, que depuis l'année académique 2010-2011, lorsqu'est entrée en vigueur l'article 18 du décret du 19 juillet 2010 qui remplaçait l'alinéa 4 du décret du 31 mars 2004 (article 19 du décret du 19 juillet 2010).

Sans qu'il soit nécessaire de vérifier si la disposition attaquée a trait à l'accès à l'enseignement supérieur, elle ne porte pas atteinte à l'objectif de l'instauration progressive de la gratuité, de sorte qu'elle n'est pas incompatible avec l'article 24, § 3, alinéa 1er, première phrase, de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 2, paragraphe 1, et 13, paragraphe 2, c), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. »

Dans le même sens, arrêts n^{os} 33/92 du 7 mai 1992 (B.6.2), 40/94 du 9 mai 1994 (codices BEL-1994-2-010) (B.2.6 et B.2.7), 56/98 du 19 mars 1998 (B.9.3 et B.10) et 105/2008 du 17 juillet 2008 (B.8.3 à B.8.6).

⁶¹ Arrêt n^o 35/98 du 1er avril 1998 :

« B.4.2. Le droit à l'enseignement garanti par l'article 24, § 3, de la Constitution ne fait pas obstacle à une réglementation de l'accès à l'enseignement, en particulier de l'enseignement dispensé au-delà du temps de scolarité obligatoire, en fonction des possibilités et des besoins de la communauté et de l'individu.

Par ailleurs, les parties ne démontrent pas et la Cour n'aperçoit pas en quoi les dispositions attaquées du décret vont à l'encontre de l'obligation de *standstill* qui résulte de la combinaison de l'article 24, § 3, de la Constitution avec l'article 13.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'article 13.2 c) de ce Pacte porte que l'enseignement supérieur ' doit être rendu accessible [...] en fonction des capacités de chacun '.

Il n'empêche donc pas que les articles 39 et 50 attaqués du décret prévoient des dispositions autorisant le refus d'inscription ou supprimant le financement de certains étudiants, notamment lorsque ceux-ci n'ont pas réussi à plusieurs reprises des épreuves universitaires ou lorsqu'ils ne satisfont pas aux critères spécifiques d'admission qui peuvent être fixés pour certaines études. »

⁶² Arrêt n^o 41/2002 du 20 février 2002 (codices BEL-2002-1-002) :

« B.6. Cette disposition, en ce qu'elle vise « un travail librement choisi ou accepté », tend à prohiber que puisse être imposé l'exercice d'un travail déterminé. Tel n'est en rien l'objet de la loi du 15 décembre 1970, laquelle se borne à permettre que l'accès aux professions qu'elle réglemente puisse être subordonné à la preuve de certaines connaissances de gestion et de certaines connaissances professionnelles.

L'imposition de telles conditions ne méconnaît pas les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 du Pacte précité. »

- décidé, dans un domaine certes plus proche du droit civil que ceux liés à l'intégration sociale examinés dans le présent rapport mais à mettre néanmoins en relation avec celle-ci au titre de l'évolution des sociétés, que l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne pouvait être interprété comme interdisant aux Etats de permettre le mariage de personnes de même sexe⁶³.

2.4.g. Il en est encore ainsi, enfin, de la Convention sur les droits de l'enfant, lorsque la Cour :

- vérifie les conditions mises à certains types d'adoption⁶⁴;
- décide que les droits de l'enfant belge pouvant, en cette qualité, percevoir une aide sociale ne sont pas violés par cela seul que son parent étranger n'aurait pas droit à une aide sociale complète faute d'avoir un titre légal de séjour en Belgique⁶⁵;

⁶³ Arrêt n° 159/2004 du 20 octobre 2004 (codices BEL-2004-3-011) :

« B.5.8. L'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 23.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques imposent aux Etats qui sont parties à ces conventions l'obligation de reconnaître comme un mariage la communauté de vie d'un homme et d'une femme qui souhaitent se marier et qui remplissent les conditions posées par les lois nationales.

Les dispositions conventionnelles invoquées – pas plus que l'article 23.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques - ne peuvent être interprétées en ce sens qu'elles obligeraient les Etats contractants à considérer la « dualité sexuelle fondamentale du genre humain » comme un fondement de leur ordre constitutionnel.

L'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'ont pas la portée que leur confèrent les parties requérantes. Il ne saurait dès lors être question d'un traitement discriminatoire dans la jouissance des droits fondamentaux cités au moyen. »

⁶⁴ Arrêts nos 93/2012 (codices BEL-2012-2-011) et 94/2012 du 12 juillet 2012.

⁶⁵ Arrêt n° 66/2006 du 3 mai 2006 :

« B.10. Pour les raisons exposées en B.6.1 à B.6.4, le fait qu'une personne adulte en séjour illégal n'ait pas droit, pour elle-même, à une aide sociale complète n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Dès lors que l'enfant belge de cette personne a droit à une aide pour lui-même, les articles 2.2 et 3.2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ne sont pas violés. Il en va d'autant plus ainsi que le fait que le parent en séjour illégal d'un enfant qui séjourne légalement sur le territoire n'a pas de droit propre à une aide sociale complète n'implique pas qu'il ne faille tenir compte de la situation familiale spécifique lors de l'octroi de l'aide à l'enfant. Il appartient au centre public d'action sociale, dans les limites de sa mission légale, et, en cas de conflit, au juge de choisir le moyen le plus approprié pour faire face aux besoins réels et actuels du mineur, de manière à lui assurer la sauvegarde de sa santé et de son développement.

Dès lors que l'aide sociale doit prendre en considération l'ensemble des besoins de l'enfant, il convient de tenir compte, pour la fixation de l'aide sociale à octroyer à cet enfant,

- contrôle les conditions d'octroi de prestations familiales garanties qui diffèrent selon que l'enfant est belge ou ressortissant d'un Etat tiers à l'Union européenne⁶⁶;
- contrôle la situation au regard du statut des étrangers des mineurs non accompagnés de leurs parents⁶⁷.

Votre Cour a-t-elle déjà été en butte à des conflits entre les normes applicables à l'échelon national et celles qui sont applicables à l'échelon international ? Dans l'affirmative, comment ces conflits ont-ils été réglés ?

de la situation familiale de cet enfant, ainsi que de la circonstance que le droit à l'aide sociale de ses parents en séjour illégal est limité à l'aide médicale urgente. »

⁶⁶ Arrêts n° 110/2006 du 28 juin 2006 (B.5.1 à B.8) et n° 12/2013 du 21 février 2013 (B.2 à B.16).

⁶⁷ Arrêt n° 106/2013 du 18 juillet 2013 (codices BEL-2013-2-007) :

« B.12.1. La partie requérante prend un moyen de la violation de l'article 22bis de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 3, 22 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant, avec le principe général de droit de l'intérêt supérieur de l'enfant et avec le principe de proportionnalité.

La partie requérante estime qu'en excluant de manière stricte l'application de la loi du 12 septembre 2011 au mineur étranger non accompagné qui aurait commis des actes pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public ou la sécurité nationale, le législateur n'a manifestement pas pris en considération l'intérêt de l'enfant de manière primordiale.

[...]

B.12.4. Tant l'article 22bis, alinéa 4, de la Constitution que l'article 3, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant imposent aux autorités de prendre en compte, de manière primordiale, l'intérêt de l'enfant dans les procédures le concernant. L'article 22bis, alinéa 5, de la Constitution donne par ailleurs au législateur la mission de garantir que l'intérêt de l'enfant soit pris en considération de manière primordiale.

B.12.5. Lorsqu'il écarte l'application des dispositions de la loi du 12 septembre 2011 pour les mineurs étrangers visés par l'article 61/25, le législateur ne peut dispenser, comme le relève le Conseil des ministres, l'autorité compétente de tenir compte de l'intérêt spécifique de l'enfant dans le prolongement des dispositions constitutionnelles et internationales, ainsi qu'il a été précisé au B.6.3. La disposition attaquée doit être combinée avec les articles 61/17, 61/18 et 74/16 de la loi du 15 décembre 1980, dont il résulte que toute décision prise par le ministre ou son délégué doit notamment tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ainsi interprété, l'article 61/25 de la loi du 15 décembre 1980 ne viole pas l'article 22bis de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 3, 22 et 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant. »

2.5.a. Ainsi qu'on l'a dit plus haut (2.2.a), les normes que la Cour est habilitée à faire respecter sont limitativement énumérées et ne comprennent pas celles qui sont applicables à l'échelon international.

Il ne lui appartient donc pas de censurer une norme au seul motif que celle-ci serait contraire à un instrument international.

Ce constat doit cependant être tempéré par plusieurs éléments tenant à la technique du contrôle exercé par la Cour.

2.5.b. L'on a vu (2.4.a) qu'admettre que des dispositions de droit international soient lues en combinaison avec des dispositions constitutionnelles conduit la Cour à décider qu'une violation des premières entraîne *ipso facto* une violation des secondes.

Par ailleurs, la Cour a développé une technique de contrôle qui lui permet de décider qu'une norme soumise à son contrôle résiste au contrôle de constitutionnalité si elle est interprétée dans un sens déterminé mais qu'elle n'y résiste pas si elle est interprétée différemment⁶⁸. Une norme contraire à

⁶⁸ Arrêt n° 101/99 du 29 septembre 1999 :

« B.2.2. Lorsqu'une disposition qui fait l'objet d'une question préjudicielle concernant sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution entraîne, selon l'interprétation du juge *a quo*, une différence de traitement, la Cour doit examiner la disposition litigieuse dans cette interprétation.

[...]

B.5.1. Toutefois, compte tenu de l'interprétation des alinéas 1er et 2 de l'article 42 de la loi relative aux allocations familiales, selon laquelle, en vue de la détermination du rang, la condition que l'enfant soit élevé par l'allocataire lui-même ne s'applique pas dans le cas d'un enfant placé, - ainsi qu'il ressort du rapport au Roi précédant l'arrêté royal n° 122 du 30 décembre 1982 modifiant les lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (*Moniteur belge*, 12 janvier 1983, p. 371) -, la Cour constate qu'une autre interprétation de l'alinéa 3 de cet article est possible.

Cette disposition a été insérée par l'article 1er, 1°, de l'arrêté royal n° 534 du 31 mars 1987 modifiant le régime d'allocations familiales pour travailleurs salariés, confirmé par l'article 11, 2°, de la loi du 30 juillet 1987.

Sans doute le rapport au Roi relatif à cet arrêté mentionne-t-il que la modification de l'article 42 est inspirée par le souci de « pouvoir tenir compte de tous les enfants bénéficiaires élevés dans le ménage de l'allocataire, et même de ceux qui sont bénéficiaires dans les régimes d'allocations familiales pour les travailleurs indépendants et pour le personnel de l'Etat, pour fixer le rang des enfants bénéficiaires en vertu des lois coordonnées » (*Moniteur belge*, 16 avril 1987, p. 5666). On ne saurait toutefois déduire ni de cet exposé ni des objectifs généraux de cet arrêté que l'absence, à l'alinéa 3, de l'exception mentionnée aux alinéas 1er et 2 de l'article 42 visait à exclure les enfants placés du bénéfice du groupement des enfants bénéficiaires. Le texte de cette disposition prescrit comment les organismes d'allocations familiales doivent établir le montant des allocations dues lorsque, sur la base de la situation concrète du ménage, plus d'un attributaire ouvre le droit aux allocations familiales pour les différents enfants élevés dans le ménage de l'allocataire.

un instrument international mais susceptible d'interprétation peut dès lors être validée au regard de la Constitution si elle reçoit une interprétation qui la rend compatible avec une lecture combinée de la Constitution et de l'instrument international⁶⁹.

L'on doit enfin tenir compte d'un élément dont l'importance va grandissant, même s'il est spécifique à l'ordre juridique européen. Si la Cour est confrontée à un conflit entre une norme nationale et une norme du droit de l'Union, il lui appartient de saisir, sur la base de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle portant sur l'interprétation de la norme de droit de l'Union. L'objet de la question sera alors de savoir si cette norme peut être interprétée comme permettant à l'Etat membre d'adopter la norme en cause. En cas de réponse négative de la Cour de justice, il appartiendra à la Cour, le cas échéant, d'écarter la norme nationale qui serait contraire aux dispositions constitutionnelles qu'elle est habilitée à faire respecter.

3. Instruments constitutionnels traitant de l'intégration sociale ou renforçant celle-ci

Quel type de règle constitutionnelle votre Cour applique-t-elle dans les affaires relatives à l'intégration sociale – par exemple, droits fondamentaux, principes constitutionnels (“état social”), “droit objectif”, Staatszielbestimmungen, ...?

3.1.a. Dans la majeure partie des affaires relatives à l'intégration sociale, la Cour constitutionnelle belge examine la compatibilité de normes législatives avec le titre II de la Constitution, ainsi qu'avec les articles 170, 172 et 191 de la Constitution, éventuellement lus en combinaison avec des dispositions internationales (cf. *supra* 2.4.a), avec d'autres dispositions constitutionnelles ou avec des principes généraux de droit (cf. *infra* 3.1.b). Le titre II de la Constitution s'intitule « Des Belges et de leurs droits ». Comme ce titre l'indique, ces dispositions constitutionnelles contiennent des *droits et libertés* reconnus aux Belges et, par le biais de l'article 191 de la Constitution, aux étrangers.

Par rapport à certaines de ces dispositions, la Cour évoque l'existence de principes constitutionnels. Ainsi, elle fait état du « principe constitutionnel

B.5.2. Interprété en ce sens, l'article 42, alinéa 3, de la loi relative aux allocations familiales ne limite en aucune manière le droit au groupement des enfants, en vue de la détermination de leur rang, lorsqu'existent plusieurs attributaires, et n'exclut pas davantage qu'il soit tenu compte, à cette occasion, des enfants placés. Dans cette interprétation, il n'existe par conséquent aucune différence de traitement selon qu'il y ait un ou plusieurs attributaires, de sorte que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés. »

⁶⁹ Arrêt n° 46/2008 du 4 mars 2008 (B.7 à B.11). Comparer : arrêt n° 161/2012 du 20 décembre 2012 (B.14 et B.15).

de l'inviolabilité du domicile »⁷⁰ (article 15 de la Constitution), du « principe constitutionnel de la juste et préalable indemnité »⁷¹ (garanti en cas d'expropriation par l'article 16 de la Constitution), du « principe constitutionnel de la neutralité de l'autorité publique », dont l'article 24, § 1^{er} de la Constitution contient une formulation particulière en matière d'enseignement⁷², du « principe constitutionnel de la liberté de culte »⁷³, (article 19 de la Constitution), du « principe constitutionnel de légalité en matière fiscale »⁷⁴ (articles 170 et 172 de la Constitution) et du principe constitutionnel de l'autonomie fiscale des Communautés, des Régions, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes⁷⁵.

Par le passé, la Cour se référait également au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination⁷⁶, mais depuis plusieurs années, elle préfère la formulation « principe d'égalité et de non-discrimination », sans préciser qu'il s'agit d'un principe *constitutionnel*.

Comme cette évolution le démontre, la distinction entre, d'une part, droits et libertés garantis par la Constitution et, d'autre part, principes constitutionnels, semble être purement *sémantique*. Elle n'entraîne aucune conséquence *juridique* en termes d'intensité de contrôle ou de régime dérogatoire.

3.1.b. Par le biais des articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour constitutionnelle peut être amenée à contrôler la compatibilité d'une norme législative avec d'autres dispositions constitutionnelles ou avec des principes généraux de droit. En effet, selon une jurisprudence constante, les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination est applicable à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux garantis par d'autres dispositions constitutionnelles que celles dont la Cour peut connaître *directement* la violation. Il en va de même des principes généraux de droit.

⁷⁰ Arrêts n° 171/2008 du 3 décembre 2008 (codices BEL-2008-3-011) (B.5.1), n° 10/2011 du 27 janvier 2011 (B.6.2) et n° 105/2012 du 9 août 2012 (B.8.2).

⁷¹ Arrêts n° 81/97 du 17 décembre 1997 (B.6.3) et n° 186/2011 du 8 décembre 2011 (B.9).

⁷² Arrêt n° 40/2011 du 15 mars 2011 (codices BEL-2011-1-004), (B.9.5).

⁷³ Arrêt n° 8/2008 du 17 janvier 2008 (B.4.3).

⁷⁴ Arrêt n° 188/2004 du 24 novembre 2004 (B.7).

⁷⁵ Arrêt n° 57/88 du 2 juin 1988 (4.B.1).

⁷⁶ Voy. dernièrement arrêts n° 74/2010 du 23 juin 2010 (B.6.4), n° 22/2012 du 16 février 2012 (B.15.6) et n° 86/2012 du 28 juin 2012 (B.13.6).

En dehors du titre II et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution, il y a cependant très peu de dispositions constitutionnelles pertinentes dans le contentieux de l'intégration sociale. On peut néanmoins citer les articles 144, 145, 160 et 161 de la Constitution réglant la création de juridictions administratives, dont le Conseil d'Etat, et la répartition des compétences entre les cours et tribunaux et les juridictions administratives. La Cour lit dans ces dispositions une garantie que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux⁷⁷. Dans le cadre du contentieux de la sécurité sociale, la Cour a dû se prononcer à plusieurs reprises sur la question de savoir si le législateur a pu confier à une juridiction administrative des contestations relatives à des manquements à la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités⁷⁸.

3.1.c. Bien que la Belgique soit généralement qualifiée comme un état social, ni la Constitution, ni la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, évoque le principe constitutionnel de l'état social. Cependant, l'article 23 de la Constitution, cité en 2.1.b, garantit notamment des droits économiques et sociaux qui sont la traduction de ce principe. Ainsi, parmi les droits économiques, sociaux et culturels que les législateurs doivent garantir figurent le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique (article 23, troisième alinéa, 2°, de la Constitution).

Dans les affaires dont la Cour constitutionnelle est saisie par des particuliers : dans quelle mesure les différents types de dispositions de droit constitutionnel peuvent-ils être invoqués par les intéressés?

3.2.a. Comme il a été expliqué ci-dessus (III.2), les personnes physiques ou morales, belges ou étrangères, en ce compris des groupements tant de droit privé que de droit public, peuvent saisir la Cour d'un recours en annulation, à condition qu'elles justifient d'un intérêt à demander l'annulation, c'est-à-dire qu'elles démontrent, dans leur requête à la Cour, qu'elles sont susceptibles d'être affectées personnellement, directement et défavorablement par la norme attaquée. Une fois qu'elles ont démontré l'intérêt requis, ces parties peuvent invoquer toutes les normes de références précitées. Parmi ces normes de références, il n'y a pas lieu de distinguer

⁷⁷ Ainsi, elle considère :

« La Cour n'est pas compétente pour vérifier directement si une norme législative viole l'article 144 de la Constitution. Toutefois, en disposant que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux, l'article 144 accorde à tous une garantie qui ne peut être arbitrairement retirée à certains : s'il apparaissait qu'une catégorie de personnes est privée du droit de saisir les tribunaux à propos d'une contestation portant sur un droit civil, cette différence de traitement ne pourrait être justifiée puisqu'elle se heurterait à l'article 144 précité. Elle violerait donc l'article 10 de la Constitution » (arrêt n° 14/97 du 18 mars 1997, B.3).

⁷⁸ Arrêts n° 133/2001 du 30 novembre 2001, n° 26/2002 du 30 janvier 2002, n° 94/2002 du 5 juin 2002, n° 98/2002 du 12 juin 2002 et n° 23/2003 du 12 février 2003.

entre des normes dont la violation pourrait être invoquée par les personnes physiques et morales et des normes dont ces parties ne pourraient pas invoquer la violation. Comme l'a relevé la Cour, « la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour [constitutionnelle] ne fait pas de distinction entre les requérants selon la nature des règles constitutionnelles dont ils invoquent la violation »⁷⁹. Ainsi, le droit constitutionnel belge ne connaît pas de *Schutznormtheorie*, ce principe de droit constitutionnel allemand, dérivé de l'article 19, § 4, de la Loi fondamentale allemande, selon lequel seules les personnes qu'une norme vise à protéger peuvent en invoquer la violation.

3.2.b. Selon une jurisprudence constante, une fois qu'une partie a démontré l'intérêt requis à son recours, elle ne doit plus justifier en surplus un intérêt séparé au(x) moyen(s) invoqué(s)⁸⁰. Ainsi, dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 71/2013 du 22 mai 2013, qui concernait une loi opérant une réforme du financement des pensions du personnel nommé des administrations provinciales et locales, et de zones de police locale et la police fédérale, le Conseil des ministres soulevait une exception d'irrecevabilité des moyens en ce qu'ils étaient pris de la violation de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, parce que les parties requérantes, qui n'étaient pas des centres publics d'action sociale, seraient sans intérêt à dénoncer la violation d'une règle attribuant des compétences en matière d'aide sociale aux communautés. La Cour rejetait cependant l'exception par le considérant suivant :

« B.8.2. Etant donné que les parties requérantes ont justifié de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la loi attaquée, il n'est pas nécessaire qu'elles justifient en plus d'un intérêt au moyen ».

De manière similaire, la Cour a rejeté une exception selon laquelle un moyen était irrecevable à défaut d'intérêt, dès lors que l'objet social de la partie requérante - l'ASBL « Défense des Enfants - International - Belgique - Branche francophone (D.E.I. Belgique) » - portait sur la défense des droits de l'enfant et que l'article 61/22, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers,

⁷⁹ Arrêt n° 181/2006 du 29 novembre 2006, (B.5.2).

⁸⁰ Arrêts n° 67/2006 du 3 mai 2006, (B.2.3); n° 91/2006 du 7 juin 2006 (codices BEL-2006-2-007), (B.5); n° 94/2006 du 14 juin 2006, (B.5); n° 139/2006 du 14 septembre 2006, (B.2.4); n° 149/2006 du 11 octobre 2006, (B.4); n° 193/2006 du 5 décembre 2006, (B.8); n° 12/2007 du 17 janvier 2007, (B.3); n° 27/2007 du 21 février 2007, (B.15); n° 33/2007 du 7 mars 2007 (codices BEL-2007-1-003), (B.7.2); n° 62/2007 du 18 avril 2007, (B.7.2); n° 114/2007 du 19 septembre 2007, (B.4); n° 64/2008 du 17 avril 2008, (B.13.2); n° 170/2008 du 27 novembre 2008, (B.12.2); n° 179/2008 du 11 décembre 2008, (B.4.2); n° 87/2009 du 28 mai 2009, (B.5.2); n° 32/2010 du 30 mars 2010 (codices BEL-2010-1-003), (B.6); n° 52/2010 du 6 mai 2010, (B.4.2); n° 8/2011 du 27 janvier 2011, (B.21.2.2); n° 68/2012 du 31 mai 2012, (B.11); n° 18/2013 du 21 février 2013, (B.7.4); n° 104/2013 du 9 juillet 2013, (B.8); n° 106/2013 du 18 juillet 2013 (codices BEL-2013-2-007), (B.10.3); n° 108/2013 du 18 juillet 2013, (B.9.2); n° 117/2013 du 7 août 2013, (B.27.5).

dont l'annulation était demandée, ne s'appliquait qu'aux étrangers majeurs. Selon la Cour, étant donné que la partie requérante avait justifié de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la disposition attaquée, elle ne devait plus justifier en plus d'un intérêt au moyen⁸¹.

Est-ce que votre Cour est directement compétente pour traiter d'affaires relatives à des conflits entre groupes sociaux (éventuellement par l'intermédiaire des plaignants/requérants)?

3.3.a. Comme il a été expliqué ci-dessus (III.1), la compétence de la Cour consiste essentiellement à contrôler, après leur adoption, les normes ayant force de loi au regard du titre II de la Constitution, ainsi qu'au regard des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution, et qu'au regard des règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions. La Cour n'est donc pas directement compétente pour traiter d'un conflit entre groupes sociaux, ne fut-ce que par l'intermédiaire des plaignants ou de requérants.

3.3.b. La Cour peut cependant être amenée à arbitrer de manière indirecte des conflits entre groupes sociaux, quand ceux-ci s'opposent sur la constitutionnalité d'une norme législative. Ainsi, la Cour a été amenée à plusieurs reprises à se prononcer sur des lois réglant la composition d'organes de concertation entre des organisations patronales et des organisations syndicales, qui limitaient la représentation des organisations syndicales à des organisations considérées comme représentatives⁸². Ainsi, dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 9/2009 du 15 janvier 2009, les parties requérantes demandaient l'annulation de dispositions de la loi du 4 décembre 2007 relative aux élections sociales de l'année 2008 qui limitaient la participation auxdites élections sociales aux organisations représentatives des travailleurs représentées au Conseil central de l'Economie et au Conseil national du Travail et qui comptent au moins 50.000 membres, ainsi qu'aux organisations professionnelles et interprofessionnelles affiliées à ou faisant partie à celles-ci. Plusieurs de ces organisations représentatives des travailleurs sont intervenues dans l'affaire en défense de la loi. La Cour a rejeté le recours en considérant notamment :

« B.41. Le choix du législateur de faire siéger, dans les organes des entreprises, des organisations de travailleurs qui sont suffisamment importantes au niveau national et interprofessionnel et qui sont présentes aux différents niveaux de la concertation sociale a été dicté par le souci de permettre la meilleure représentation possible des travailleurs « en raison du fait qu'ils ont des intérêts communs, transcendant les entreprises considérées et qui doivent pouvoir être défendus prioritairement par les grandes organisations représentatives, et ce afin qu'une représentation

⁸¹ Arrêt n° 106/2013 du 18 juillet 2013 (codices BEL-2013-2-007), (B.10.3).

⁸² Voy. notamment arrêts n° 144/2004 du 22 juillet 2004 et n° 150/2008 du 30 octobre 2008.

sérieuse des travailleurs puisse être maintenue au niveau national (interprofessionnel) » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1856/3, p. 13). Pour ce motif, « une organisation peut uniquement être valablement reconnue si elle fournit la preuve de sa stabilité, si elle a de l'autorité et si elle commande le respect » (*Doc. parl.*, Sénat, 1967-1968, n° 78, p. 36).

Il est conforme à ces objectifs de sélectionner les interlocuteurs qui pourront siéger dans les structures de concertation et de négociation afin d'assurer une concertation sociale permanente et efficace et de préserver la paix sociale. Il n'est pas déraisonnable d'admettre les organisations de travailleurs qui sont actives au niveau fédéral ou qui, à tout le moins, font partie d'une organisation de travailleurs constituée à ce niveau et qui défendent également les intérêts de toutes les catégories du personnel. Une telle exigence est en effet de nature à garantir dans une certaine mesure que les revendications relatives à une catégorie du personnel soient formulées en tenant compte de la situation des autres travailleurs. Il convient également d'observer que les organisations professionnelles et interprofessionnelles, même celles qui sont constituées à un niveau régional, qui sont affiliées à une organisation représentative des travailleurs interprofessionnelle constituée sur le plan national ou qui en font partie sont également considérées, en vertu de l'article 4, 6°, b), de la loi attaquée, comme des organisations représentatives des travailleurs qui peuvent participer aux élections sociales.

B.42. Il en est de même pour la condition d'affiliation à une organisation de travailleurs représentée au Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail.

Une telle condition n'est pas discriminatoire dans son principe en ce qu'elle n'est qu'une manière indirecte d'exiger l'affiliation à une organisation ou fédération interprofessionnelle incluant le secteur privé et le secteur public. »

3.3.c. Il est également arrivé qu'un conflit social particulier qui donne lieu à un procès devant les juridictions ordinaires, aboutisse par le biais d'une question préjudicielle devant la Cour constitutionnelle. Celle-ci ne doit alors pas se prononcer sur le conflit que doit trancher le juge *a quo*, mais sur la constitutionnalité de la norme législative que celui-ci doit appliquer pour le faire. Ainsi, dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 115/2012 du 10 octobre 2012, un candidat non-élu aux élections des délégués du personnel pour le comité pour la prévention et la protection au travail, contestait devant le Tribunal de travail de Huy son licenciement et demandait le bénéfice du régime de protection instauré par la loi du 19 mars 1991 portant un régime de licenciement particulier pour les délégués du personnel aux conseils d'entreprise et aux comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail, ainsi que pour les candidats délégués du personnel. Son ancien employeur contestait cependant la constitutionnalité de cette loi et considérait que le régime de protection mis sur pied par le législateur en la matière serait discriminatoire. Interrogé par

le juge *a quo* sur la compatibilité de la loi précitée aux articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour a notamment considéré :

« B.8.3. En adoptant la disposition en cause, le législateur a donc usé de la large marge d'appréciation qui est la sienne en matière socio-économique et élaboré une solution équilibrée quant à la protection à reconnaître aux travailleurs qui, en raison de leurs tâches de représentants du personnel au sein du comité pour la prévention et la protection au travail, risquent d'être l'objet de mesures de représailles de la part des employeurs. Il a étendu cette protection au bénéfice des candidats non élus, lesquels pouvaient également faire l'objet de mesures de représailles de la part de l'employeur.

A cet égard, la Cour accorde une importance particulière à la circonstance qu'aucune solution en la matière n'a pu être dégagée par les partenaires sociaux et que c'est à leur demande que la législation en cause a été adoptée (*Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n° 1471/3, pp. 14 et 18) ».

La Cour a ensuite considéré que s'il est vrai que les travailleurs visés par la disposition en cause bénéficient d'une protection contre le licenciement plus étendue que celle qui est reconnue aux conseillers en prévention, une telle différence de traitement n'apparaît pas comme dépourvue de toute justification raisonnable eu égard aux différences entre les fonctions exercées par chacune de ces catégories de travailleurs (B.9.1). En conséquence, les dispositions de la loi du 19 mars 1991 sur lesquelles la Cour était interrogée, ne violaient pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il revenait ensuite au Tribunal de travail de Huy de trancher le litige qui avait donné lieu à la question préjudicielle, en tenant compte de la réponse fournie par la Cour.

3.3.d. La Cour est compétente pour contrôler la constitutionnalité de dispositions législatives, non quant à leur processus d'élaboration (sous réserve de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989), mais seulement quant à leur contenu. Elle ne peut donc pas contrôler si des formalités de concertation prévues préalablement à l'adoption d'une norme législative, telle qu'une négociation syndicale, ont été accomplies avant l'adoption d'une loi⁸³.

Comment votre Cour règle-t-elle les conflits sociaux lorsqu'elle est saisie d'affaires de ce type (par exemple, en annulant les dispositions de lois concernées ou en s'abstenant de les appliquer lorsqu'elles sont contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination) ?

3.4.a. Comme il a été expliqué ci-dessus (3.3.a), la Cour n'est pas directement compétente pour traiter d'un conflit entre groupes sociaux, mais peut uniquement être amenée indirectement à arbitrer un tel conflit, en se prononçant sur la constitutionnalité d'une norme législative. Dans ce cas,

⁸³ Arrêt n° 64/2009 du 2 avril 2009, (B.14.3).

elle se prononce par le biais d'un arrêt, dont la nature et les effets ont été décrits ci-dessus (A, IV). Dans le cas d'un recours en annulation, elle peut soit rejeter le recours (voir l'exemple cité en 3.3.b), soit annuler totalement ou partiellement les dispositions attaquées devant elle. Dans le cas d'une question préjudicielle, la Cour déclarera la norme législative sur laquelle elle est interrogée conforme ou contraire à ses normes de références. Lorsque la Cour conclut à la violation de la Constitution, il revient à la juridiction qui a interrogé la Cour, ainsi qu'aux juridictions amenées à se prononcer dans la même affaire (mêmes parties), par exemple les juridictions en degré d'appel, de ne plus faire application de la norme déclarée inconstitutionnelle.

3.4.b. Dans des cas exceptionnels, la Cour peut atténuer l'effet de l'annulation ou de la déclaration d'inconstitutionnalité en maintenant les effets de la norme annulée ou déclarée inconstitutionnelle. L'utilisation de cette technique par la Cour sur question préjudicielle – bien que la loi spéciale ne la prévoyait pas – a permis de débloquent un conflit latent entre partenaires sociaux concernant les différences dans le statut des ouvriers et des employés.

En effet, dans l'arrêt n° 56/93 du 8 juillet 1993 (codices BEL-1993-2-024) (codices BEL-1993-2-025) (codices BEL-1993-2-026), la Cour avait considéré qu'« en fondant la distinction entre ouvriers et employés sur la nature principalement manuelle ou intellectuelle de leur travail, le législateur a établi une différence de traitement en fonction d'un critère qui pourrait difficilement justifier de manière objective et raisonnable qu'elle fût instaurée aujourd'hui » (B.6.2.1). Ce constat ne permettait toutefois pas de conclure qu'en n'ayant pas supprimé tout de suite et totalement cette distinction dans la loi du 3 juillet 1978 mais en l'ayant seulement atténuée, le législateur aurait violé le principe d'égalité et de non-discrimination. Tout au contraire, la Cour estimait que le législateur avait pris par le biais des dispositions en cause une mesure qui était conforme à son objectif de rapprochement des statuts des ouvriers et des employés en préférant une harmonisation progressive de ceux-ci à une brusque suppression de la distinction de ces catégories professionnelles, spécialement dans une matière où les normes peuvent évoluer grâce à la négociation collective. Le maintien de la distinction n'était donc pas manifestement disproportionné à un objectif qui ne peut être atteint que par étapes successives (B.6.3.2). La Cour a réitéré cette conclusion dans l'arrêt n° 84/2001 du 21 juin 2001.

Dix ans plus tard, dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 125/2011 du 7 juillet 2011 (codices BEL-2011-2-008), la Cour était à nouveau interrogée sur la constitutionnalité de différences dans le statut des ouvriers et des employés, plus particulièrement concernant le préavis à donner en cas de licenciement et le jour de carence en cas d'incapacité de travail résultant d'une maladie autre qu'une maladie professionnelle. Dans sa réponse, la Cour rappelle qu'elle avait déjà observé dans son arrêt n° 56/93 du 8 juillet 1993 (codices BEL-1993-2-024) (codices BEL-1993-2-025) (codices BEL-1993-2-026), qu'en fondant la distinction entre ouvriers et employés sur la nature principalement manuelle ou intellectuelle de leur

travail, le législateur a établi des différences de traitement en fonction d'un critère qui pourrait difficilement justifier de manière objective et raisonnable qu'elle fût instaurée à ce moment. Elle considère qu'« il en va a fortiori de même aujourd'hui, notamment pour les différences de traitement qui sont contestées en l'espèce en matière de durée de préavis ou de jour de carence » et que « ces différences de traitement sont dès lors contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution » (B.3.1). Elle constate que depuis le moment où la Cour a prononcé l'arrêt n° 56/93 (codices BEL-1993-2-024) (codices BEL-1993-2-025) (codices BEL-1993-2-026), de nouvelles mesures ont été prises qui tendent à rapprocher davantage les deux catégories de travailleurs (B.3.3). Elle considère ensuite que « compte tenu du pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le législateur pour fixer sa politique en matière socio-économique, le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à une diminution progressive des différences de traitement constatées » (B.4.1). Cependant le temps dont peut disposer le législateur pour remédier à une situation jugée inconstitutionnelle n'est cependant pas illimité. La Cour considère en effet :

« L'objectif d'une harmonisation progressive des statuts des ouvriers et des employés jugée préférable par le législateur à une brusque suppression de la distinction de ces catégories professionnelles, spécialement dans une matière où les normes peuvent évoluer grâce à la négociation collective, ne justifie plus, dix-huit ans après que la Cour eut constaté que le critère de distinction en cause ne pouvait plus être considéré comme pertinent, que certaines différences de traitement, comme celles qui sont invoquées devant le juge a quo, puissent encore être longtemps maintenues, perpétuant ainsi une situation d'inconstitutionnalité manifeste ».

Cependant, la Cour examine ensuite « dans quelle mesure l'incidence de sa décision doit être tempérée afin de ne pas faire obstacle à l'harmonisation progressive des statuts autorisée dans ses arrêts antérieurs » (B.5.1). En effet, « L'incertitude liée à l'applicabilité dans le temps des dispositions jugées inconstitutionnelles peut justifier que la Cour prévienne cette insécurité juridique dans l'arrêt préjudiciel » (B.5.3). Elle considère qu'« en ce qui concerne les différences de traitement soumises à la Cour, le constat, non modulé, d'inconstitutionnalité entraînerait dans de nombreuses affaires pendantes et futures une insécurité juridique considérable et pourrait engendrer des difficultés financières graves pour un grand nombre d'employeurs. Par ailleurs, il convient de rappeler qu'un tel constat d'inconstitutionnalité pourrait faire obstacle aux efforts d'harmonisation que la Cour, dans son arrêt n° 56/93 (codices BEL-1993-2-024) (codices BEL-1993-2-025) (codices BEL-1993-2-026), a incité le législateur à réaliser » (B.5.5). Elle conclut :

« B.6. Il résulte de ce qui précède que les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative mais que les effets des dispositions en cause doivent être maintenus jusqu'au 8 juillet 2013 au plus tard. Le législateur, depuis l'arrêt n° 56/93 précité du 8 juillet 1993 (codices BEL-1993-2-024) (codices BEL-1993-2-025) (codices BEL-1993-2-026),

aura en effet pu disposer d'un délai suffisant pour achever l'harmonisation des statuts des ouvriers et des employés ».

C'est sous la pression de la date du 8 juillet 2013 que les partenaires sociaux et le ministre du Travail sont arrivés à un accord sur une ébauche de statut unique, accord qui a trouvé sa traduction juridique dans la loi du 26 décembre 2013 « concernant l'introduction d'un statut unique entre ouvriers et employés en ce qui concerne les délais de préavis et le jour de carence ainsi que de mesures d'accompagnement ».

Votre Cour peut-elle agir de façon préventive de façon à éviter un conflit social, par exemple en rendant une interprétation précise que tous les organismes publics sont tenus de respecter?

3.5.a. La Cour ne peut d'aucune manière agir de façon préventive. L'article 142 de la Constitution et la loi spéciale attribuent compétence à la Cour pour statuer sur la violation, par une loi, un décret ou une ordonnance, du titre II et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution ainsi que des règles répartitrices de compétences. La Cour intervient donc *a posteriori*, après l'adoption, la promulgation et la publication d'une norme législative. En outre, comme il ressortira des réponses aux questions ci-dessous (4. Rôle de la justice constitutionnelle en matière d'intégration sociale), la mission de la Cour n'est pas de régler des conflits sociaux au sens strict du terme.

3.5.b. Lorsqu'elle est saisie d'une question préjudicielle, la Cour est compétente pour statuer sur la violation, par une loi, un décret ou une ordonnance, du titre II et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution ainsi que des règles répartitrices de compétences. Il n'est par contre pas possible d'interroger la Cour sur l'interprétation à *donner* à une norme législative qui ne serait pas suffisamment claire. En effet, il ne revient pas à la Cour de trancher des questions se posant au juge *quo* quant à l'interprétation d'une norme législative en cause⁸⁴ : cette compétence revient au juge *a quo*. Lorsqu'un juge interroge la Cour sur la constitutionnalité de dispositions dans une interprétation déterminée, la Cour répond, en règle, à la question en examinant ces dispositions dans cette interprétation⁸⁵.

Votre Cour a-t-elle déjà rencontré des difficultés pour appliquer ces instruments ?

3.6.a. Sans pouvoir parler de véritables « difficultés », la jurisprudence de la Cour relative au contentieux de l'intégration sociale a été développée à plusieurs égards. On peut renvoyer aux arrêts rendus en matière de

⁸⁴ Arrêt n° 41/2001 du 29 mars 2001, (B.2.2).

⁸⁵ Arrêt n° 17/2010 du 25 février 2010, (B.2).

standstill, cités ci-dessus (2.2.e), à propos de l'article 23 de la Constitution qui garantit les droits économiques, sociaux et culturels.

3.6.b. La jurisprudence de la Cour concernant le droit pour les associations de fait d'ester devant elle (voir 3.7.c ci-dessous) a permis aux organisations syndicales d'agir devant la Cour. En effet, la plupart de ces organisations syndicales ne disposent pas de la personnalité juridique. La Cour a pu adapter sa jurisprudence pour permettre à ces organisations, dans des cas spécifiques commentés ci-dessous, de demander l'annulation d'une norme législative.

3.6.c. Enfin, le premier arrêt dans lequel la Cour a jugé qu'elle pouvait limiter l'effet rétroactif qui peut découler d'un constat d'inconstitutionnalité dans un arrêt rendu sur question préjudicielle et ce, malgré le fait que la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne contient pas de règle à cet égard concernait la constitutionnalité de différences dans le statut des ouvriers et des employés (voy. 3.4.b, arrêt n° 125/2011 du 7 janvier 2011 (codices BEL-2011-2-008).

La saisine de votre Cour fait-elle l'objet de restrictions (par exemple, est-ce que seuls les organismes publics sont compétents pour la saisir) l'empêchant de régler des conflits sociaux?

3.7.a. Comme il a été expliqué ci-dessus (III.2), la Cour constitutionnelle peut être saisie de deux manières. La Cour peut être saisie par un recours en annulation qui peut être introduit par toute autorité désignée par la loi ou par toute personne justifiant d'un intérêt. En outre, la Cour peut aussi être saisie, à titre préjudiciel, par toute juridiction.

Il s'ensuit que la possibilité de saisir la Cour n'est pas limitée à des organismes publics : toute personne justifiant d'un intérêt peut saisir la Cour dans le cadre d'un recours en annulation. Ceci vaut tant pour une personne physique que pour une personne morale. Selon une jurisprudence constante de la Cour, ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée⁸⁶.

3.7.b. En ce qui concerne les associations sans but lucratif, qui introduisent régulièrement des recours dans le domaine de l'intégration sociale, la Cour décide que lorsqu'une telle association n'invoque pas son intérêt personnel, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi. Il y a lieu de constater qu'un grand nombre des affaires concernant le contentieux de l'intégration sociale ont été introduits par des associations sans but lucratifs. Ainsi, la Cour a notamment admis :

⁸⁶ Voy. p.ex. arrêt n° 108/2013 du 18 juillet 2013, (B.3.1).

- que l'ASBL « Association pour le droit des Etrangers » et l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » disposent de l'intérêt requis pour contester une mesure qui fixe les conditions requises pour qu'un étranger puisse bénéficier d'une autorisation de séjour sur le territoire belge pour raisons médicales⁸⁷;
- que l'ASBL « Liga voor mensenrechten », qui a pour objet de combattre toute injustice et toute atteinte aux droits des personnes ou des collectivités, et l'ASBL « Vlaams Overleg Bewonersbelangen », qui se donne pour objectif de promouvoir le droit au logement de tous, et en particulier des groupes d'habitants les plus vulnérables socialement, peuvent demander l'annulation de dispositions légales qui ont pour objet de réglementer l'accès au logement social en Région flamande⁸⁸;
- que la « Fédération M.R.B. - Fédération mutualiste d'assurance maladie, Tous Risques en Belgique » pouvait demander l'annulation d'une disposition incluant dans la notion de ménage les communautés religieuses dont les membres, affiliés de cette Fédération, risquaient ainsi de se voir exclus du bénéfice de l'allocation pour personne handicapée qu'ils percevaient en vertu de la loi ancienne⁸⁹;
- que l'ASBL « Association francophone d'institutions de santé », qui a pour objet la défense et la promotion d'une politique de santé basée sur la solidarité, l'égalité d'accès aux soins, la pratique des soins au sein d'équipes multidisciplinaires, dispose de l'intérêt requis pour attaquer une loi qui permet d'exiger une contribution forfaitaire des patients qui se présentent dans une unité de soins d'urgence et restreint ainsi l'accès aux soins d'urgence⁹⁰;
- qu'une mesure qui fixe les conditions requises pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale est d'une nature telle qu'elle peut affecter défavorablement l'objet social de l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme »⁹¹;
- que l'ASBL Vlaams Minderhedencentrum, qui a pour but de défendre les droits de l'homme et de combattre les manifestations de racisme et de xénophobie, et l'ASBL Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, qui a pour but la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, peuvent attaquer une loi qui, selon elles, discriminerait les étrangers⁹² ;
- que l'ASBL Syndicat national des propriétaires peut demander l'annulation d'une disposition qui peut aboutir à l'attribution judiciaire d'un logement inoccupé et donc à la dépossession provisoire de celui

⁸⁷ Arrêt n° 82/2012 du 28 juin 2012, (B.4.1-B.4.3).

⁸⁸ Arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008 (codices BEL-2008-2-009), (B.3.7-B.3.9).

⁸⁹ Arrêt n° 123/2004 du 7 juillet 2004, (B.1.4.1).

⁹⁰ Arrêt n° 49/2004 du 24 mars 2004, (B.2.3).

⁹¹ Arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004, (B.1.1-B..12).

⁹² Arrêt n° 77/2002 du 8 mai 2002, (B.2.2).

qui, sur ce logement, détient des droits réels, lorsqu'il refuse la proposition qui lui est faite par un " opérateur immobilier " de conclure un mandat de gestion ou un contrat de location portant sur ce logement⁹³;

- que l'objet social de l'ASBL « Wetswinkel », qui consiste, entre autres, dans la défense des intérêts de locataires, et celui de l'ASBL « Solidarités nouvelles », qui consiste notamment à combattre les exclusions en matière de logement, peuvent être affectés par des dispositions qui pourraient avoir pour conséquence que les loyers ne soient pas soumis à une modération égale à celle d'autres revenus, notamment les salaires⁹⁴;
- que l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité est susceptible d'affecter l'objet social de l'ASBL " ATD Quart Monde " en ce qu'elle concerne directement la catégorie de personnes dont cette ASBL défend les intérêts collectifs⁹⁵.

3.7.c. Il en va autrement en ce qui concerne les associations de fait. Comme celles-ci ne disposent pas de la personnalité juridique, elles n'ont, en principe, pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle. La Cour accepte néanmoins des recours introduits par des associations de fait lorsqu'elles agissent dans les matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités juridiques distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause. Tel est notamment le cas des organisations syndicales⁹⁶, qui ont ainsi pu attaquer la législation relative à la lutte contre certaines formes de discrimination, au motif que cette législation ne reprenait pas l'appartenance à une organisation syndicale comme motif de discrimination interdite⁹⁷.

3.7.d. Bien que la saisine de la Cour ne soit pas limitée aux organismes publics et que des personnes physiques et morales, y compris des associations sans but lucratif et, dans certains cas, des associations de fait telles que les organisations syndicales, peuvent introduire un recours en annulation, la mission de la Cour n'est pas de régler des conflits sociaux au sens strict du terme (voy. la réponse aux questions ci-dessus).

⁹³ Arrêt n° 105/2000 du 25 octobre 2000, (B.3).

⁹⁴ Arrêt n° 19/95 du 2 mars 1995 (codices BEL-1995-1-002), (B.1.4 et B.2.3).

⁹⁵ Arrêt n° 14/93 du 18 février 1993 (codices BEL-1993-1-009), (B.1.4).

⁹⁶ Voy. p. ex. arrêts n° 185/2005 du 7 décembre 2005, (B.2), n° 142/2007 du 22 novembre 2007, (B.1), n° 182/2008 du 18 décembre 2008 (codices BEL-2008-3-012), (B.3) et n° 52/2010 du 6 mai 2010, (B.2).

⁹⁷ Arrêts n° 64/2009 du 2 avril 2009, (B.3) et n° 35/2010 du 22 avril 2010, (B.2.2).

4. Rôle de la justice constitutionnelle en matière d'intégration sociale

Est-ce que votre Constitution permet à votre Cour d'agir efficacement et de régler ou d'éviter les conflits sociaux ?

4.1.a. Comme cela a été expliqué ci-dessus (3.3.a), la Cour n'est pas directement compétente pour régler ou prévenir un conflit entre groupes sociaux, mais peut uniquement être amenée indirectement à arbitrer un tel conflit, en se prononçant sur la constitutionnalité d'une norme législative.

4.1.b. Dans ce contexte, la Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 permettent à la Cour de jouer pleinement son rôle dans le contentieux de l'intégration sociale. Elle peut ainsi contrôler la conformité d'une norme législative, d'une part, avec les droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution et, d'autre part, avec les normes internationales citées en 2.4.e. et suivants, qui sont particulièrement pertinents dans le contentieux de l'intégration sociale et ce, par le biais des articles 10 et 11 de la Constitution, ou par le biais de la théorie des « droits analogues ».

Est-ce que votre Cour agit *de facto* à titre de médiateur social ? S'est-elle vue confier une telle mission ?

4.2.a En Belgique, la médiation (ou conciliation) sociale désigne une procédure de règlements des conflits amiable entre employeurs et travailleurs avec intervention d'une tierce partie neutre. La conciliation ou la médiation des conflits sociaux se déroule de manière volontaire dans le chef des parties au litige. Dans ce contexte, la Cour n'a pas de rôle à jouer. La matière est réglée par la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires qui élargissait le champ d'action de ces commissions, notamment en matière de résolution des conflits collectifs par la voie de la conciliation et de la médiation sociale, ainsi que par l'arrêté royal du 23 juillet 1969 créant un Service de relations collectives de travail et fixant le statut du personnel de ce Service, pris en exécution de la loi précitée.

4.2.b. Comme cela a été expliqué ci-dessus (3.3.a), la Cour n'est pas directement compétente pour traiter d'un conflit entre groupes sociaux, mais peut uniquement être amenée indirectement à arbitrer un tel conflit, en se prononçant sur la constitutionnalité d'une norme législative.

Y a-t-il eu des cas dans lesquels des acteurs sociaux ou des partis politiques, ne parvenant pas à aboutir à un accord, auraient « transmis » la question posée à la Cour, à charge pour celle-ci de trouver une solution « juridique » qui, normalement, aurait dû être trouvée dans la sphère politique ?

4.3.a. Le rôle de la Cour se limite à un contrôle *à posteriori* de normes législatives; il ne lui revient donc pas de trouver une solution juridique à un problème qui n'aurait pas trouvé de solution dans la sphère politique.

4.3.b. Ce qui précède n'empêche pas que la Cour a pu contribuer à la solution de tels problèmes, en imposant aux acteurs politiques et sociaux une date butoir avant laquelle ceux-ci devaient arriver à un accord. L'arrêt n° 115/2011 précité (3.4.b) en est le meilleur exemple. En maintenant les effets de l'inconstitutionnalité constatée dans cet arrêt jusqu'au 8 juillet 2013, la Cour a *de facto* obligé les partenaires sociaux à remédier au problème des différences de traitement dans le statut des ouvriers et des employés avant cette date. Cette obligation a contribué de manière significative à résoudre ce problème vieux de plusieurs décennies.

C. INDÉPENDANCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES

Etat des lieux

La Cour constitutionnelle de Belgique n'a jamais été confrontée à des pressions ou à des attaques de la part des autres pouvoirs de l'Etat ou des médias au cours de l'examen d'affaires ou à la suite des décisions qui les clôturent, étant entendu qu'il est normal dans une société démocratique que les décisions d'une juridiction puissent faire l'objet de critiques, tant dans le discours des mandataires politiques que dans les médias.

Les décisions de la Cour sont régulièrement suivies d'effet compte tenu, en particulier, de ce qu'elle est habilitée à prendre des décisions qui, parce qu'elles annulent ou censurent des normes législatives, sont de nature à créer dans l'ordre juridique un trouble qui requiert *a posteriori* l'intervention du législateur, même s'il n'est pas rare que celle-ci se fasse attendre. La Chambre des représentants a d'ailleurs créé en son sein un comité du suivi législatif chargé d'examiner les décisions de la Cour et les mesures à prendre pour, le cas échéant, y donner suite.

La Cour, enfin, ne se considère pas à proprement parler comme tenue par un devoir de réserve judiciaire l'empêchant de se défendre dans les médias, mais estime n'avoir à s'exprimer que de la manière prévue par les dispositions qui définissent ses compétences, à savoir par ses arrêts. Ce n'est que récemment et à l'occasion d'arrêts rendus dans des matières complexes ou sensibles, qu'elle a jugé opportun de diffuser, lorsque l'arrêt est rendu, un communiqué de presse tendant, de manière succincte, à mettre en perspective les différents aspects de la décision.